

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



Financiamento do Ensino Superior:
A diversificação de fontes de financiamento

Ana Margarida da Silva do Nascimento

Orientadores: Prof. Doutor Belmiro Gil Cabrito

Prof.^a Doutora Maria Luísa Machado Cerdeira

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação,
Administração e Política Educacional

2018

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



Financiamento do Ensino Superior: A diversificação de fontes de financiamento

Ana Margarida da Silva do Nascimento

Orientadores: Prof. Doutor Belmiro Gil Cabrito

Prof.^a Doutora Maria Luísa Machado Cerdeira

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação, Administração e Política Educacional

Júri: 1 de março de 2018

Presidente: Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho, Professor Catedrático e membro do Conselho Científico do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Vogais: Doutora Jussara Marques de Macedo, Professora Adjunta, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil;

Doutora Ana Maria Magalhães Teixeira de Seixas, Professora Auxiliar, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra;

Doutor Belmiro Gil Cabrito, Professor Associado Aposentado, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, orientador;

Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho, Professor Catedrático, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;

Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa, Professora Auxiliar, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;

Doutora Ana Sofia Alves da Silva Cardoso Viseu, Professora Auxiliar, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Bolsa de Doutoramento atribuída pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), referência SFRH/BD/84398/2012

*“O dinheiro que temos é o instrumento da liberdade;
aquele de que andamos atrás é o da servidão.”*

Jean-Jacques Rousseau. Les Confessions

“O dinheiro é belo porque é a libertação”

Fernando Pessoa. Livro do Desassossego de Bernardo Soares

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Professor Doutor Belmiro Cabrito e Professora Doutora Maria Luísa Cerdeira, pelo incentivo à realização do doutoramento, pelo acompanhamento, carinho, amizade e tempo que sempre me dedicaram.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), pela concessão da bolsa de doutoramento, sem a qual não teria sido possível concretizar o doutoramento.

Aos entrevistados que integraram este estudo, que não posso nomear, pelo tempo, atenção, consideração e disponibilidade que me dispensaram e sem os quais não teria sido possível a realização desta investigação.

Ao Instituto de Educação da UL, por ter aceite e proporcionado condições para a realização do doutoramento.

Ao meu homem, Rogério David, por todo o amor, amizade, carinho, presença, acompanhamento, paciência e compreensão.

Aos meus pais, Ângela e Rui, pelo amor e apoio incondicionais, pela presença, carinho e atenção constantes e por sempre me proporcionarem todas as condições para que prosseguisse os meus estudos e por me acompanharem sempre.

Aos meus sogros, Gracinda e Joaquim, pelo carinho e apoio em todos os momentos.

Aos meus amigos, principalmente à Teresa, pela amizade forte e incondicional, pelo apoio, carinho e compreensão de muitas ausências.

Aos meus felinos, pelo amor incondicional e companhia, mesmo nas horas mais solitárias de escrita.

RESUMO

A presente investigação foi desenvolvida no âmbito de doutoramento, com a bolsa de doutoramento concedida pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com a referência SFRH/BD/84398/2012, e tem como título, *Financiamento do Ensino Superior: a diversificação de fontes*.

Com esta investigação pretendeu-se clarificar de que forma os dirigentes das instituições de ensino superior (IES) público (reitores/presidentes/diretores das unidades orgânicas/presidentes ou membros dos Conselhos Gerais) interpretam a autonomia universitária e procuram fontes alternativas de financiamento, no mundo empresarial ou da filantropia, no contexto da teoria da partilha de custos. Para este efeito foi levada a cabo uma investigação de cariz qualitativo, inserida no paradigma fenomenológico-interpretativo, e apoiada na realização de 37 entrevistas semidiretivas aos dirigentes das IES e aos patrocinadores destas instituições. As entrevistas foram depois tratadas através do método de análise de conteúdo, baseado nas inferências e interpretação do contributo destes atores.

Além da parcela do Orçamento de Estado atribuído às IES, verificou-se que a diversificação de fontes está baseada principalmente nas propinas dos estudantes e, em menor grau, em outras fontes como a prestação de serviços, a filantropia, o aluguer de espaços, a venda de produtos tecnológicos, cursos de formação, estudantes internacionais, parcerias e projetos financiados nacionais e internacionais. Tais fontes, excetuando os estudantes, ainda não encontram grande expressão no orçamento das IES, embora permitam o desenvolvimento de conhecimentos em rede que possibilitam financiamentos futuros. Verificou-se também que a maioria das IES ainda não têm uma prática instituída de procura de fontes alternativas de financiamento e que se encontram a desenvolver mecanismos para práticas de angariação de fundos, embora ainda de uma forma tímida. Por outro lado, verificou-se que o financiamento externo pode ter impacto na autonomia destas instituições, que se encontrava muito limitada na altura da realização desta investigação, em virtude do contexto de contenção orçamental em que o país se encontrava. O impacto na autonomia é variável e está dependente de diversos fatores, mas o financiamento externo tem sempre influência na autonomia e na missão das IES.

Palavras-Chave: Financiamento, Autonomia, Diversificação, Ensino Superior

ABSTRACT

This research was developed in the context of a PhD, with a PhD scholarship granted by Fundação para a Ciência e a Tecnologia with the reference SFRH/BD/84398/2012 and it's entitled, *Financing Higher Education: diversification of revenue streams*.

The research aimed to clarify in what way the public higher education institutions' (HEI) leaders (rectors/presidents/organic units' presidents/General Council members or presidents) interpret higher education autonomy and look for alternative sources of revenue, in the business world or philanthropy, in the context of cost sharing theory. To attain this goal, a qualitative research was developed, within the context of the phenomenological interpretive paradigm and based on 37 semi directive interviews to HEI's leaders and to some sponsors of these institutions. The interviews were analyzed through content analysis method, based on inferences and through interpretation of this subjects' contribution.

Beyond the portion of State Budget given to HEI's, this research found that the revenue diversification is mainly on student fees and, in a lesser degree, in other sources such as service provision, philanthropy, space rental, selling technological products, training courses, international students, partnerships and funded projects, national and international. Such revenues, apart from students, do not have yet a significant expression in the HEI's budget, although they allow to develop knowledge networks that can provide revenues in the future. The research also found that HEI's do not yet have a developed organizational practice to search for alternative revenues and they are beginning to develop fundraising strategies, although in a shy way.

It was also found that external financing may have an impact on the HEI's autonomy, which was very limited when this research was developed, due to the budgetary restraint situation that Portugal was on. The impact on autonomy is variable and dependent of several factors, but external financing has always some degree of influence on the autonomy and mission of these institutions.

Keywords: Financing, Autonomy, Diversification, Higher Education

Lista de Abreviaturas

ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático

BCE – Banco Central Europeu

BM – Banco Mundial

CDC – Convenção dos Direitos da Criança

CEE – Comunidade Económica Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

ES – Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATS – General Agreement on Trade and Services

IES – Instituições de Ensino Superior

MOOC – Massive Open Online Courses

NAFTA – North American Free Trade Agreement

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

UE/EU – União Europeia

UNESCO – United Nations Educational, Scientific, Cultural Organization

Índice

Introdução	1
 Parte I – O Estado e a Educação	
Capítulo 1 - O Estado e a influência da economia na educação	11
1. O Estado de Bem-Estar ou Estado-Providência – <i>Welfare State</i>	12
2. O Estado de Bem-Estar em Portugal	22
3. A gestão e a regulação do setor público	26
4. A teoria do Capital humano	30
5. Implicações da teoria do capital humano na elaboração de políticas educativas	42
6. As novas políticas do Estado de Bem-Estar na era de globalização	46
7. A globalização num olhar breve	50
8. A educação – uma questão de direito?	57
9. Ensino superior: bem público ou bem privado?	67
10. Papel do Estado perante o ensino superior	78
11. O que é o mercado	83
 Capítulo 2 – As novas formas de regulação do Ensino Superior	
1. A redefinição do papel do Estado: o liberalismo e o neoliberalismo	87
2. O neoliberalismo no contexto da administração do setor público	90
3. O neoliberalismo no ensino superior	98
4. O neoliberalismo e o mercado	108
5. A lógica de mercado no ensino superior	110
6. A privatização do Ensino Superior	119
a) Causas da expansão da privatização da educação	124
b) Formas de privatização	126
c) Os Quase-mercados	129
d) Argumentos a favor da privatização	134
e) Argumentos contra a privatização	135
f) A privatização do ensino superior no contexto português	142
7. A regulação transnacional do ensino superior ou a influência das organizações supranacionais	145

A. Processo de Bolonha	148
B. Rankings das universidades	160
C. American way of science e fetichismo bibliométrico	164
D. MOOC	165
E. Desinvestimento nas universidades públicas	165
F. GATT, BM, OCDE	166

Capítulo 3 – Financiamento do Ensino Superior

1. Definição de financiamento e fontes de financiamento	175
2. A evolução do financiamento do ensino superior	176
3. O financiamento do ensino superior na atualidade: na senda da diversificação	190
3.1 A Partilha de custos	193
3.1.1 Propinas e outras taxas – utilizador/pagador	199
3.2 A Diversificação de fontes de financiamento	203
3.2.1 O conceito de diversificação de fontes de financiamento	204
3.2.2 Diversificação: que receitas?	207
3.2.3 Questões a propósito da diversificação	213
4. Os custos do ensino superior e as medidas de poupança das IES	224
5. A diversificação de fontes de financiamento e a partilha de custos no ES português	230

Capítulo 4 – Autonomia e Missão do Ensino Superior

1. Breve olhar histórico sobre a autonomia da universidade	247
2. Autonomia e liberdade académicas	256
3. Os significados da autonomia ao longo da história	260
4. As autonomias da atualidade	265
5. Os riscos e o paradoxo da autonomia	267
6. Relação entre modalidades de financiamento e autonomia universitária	273
7. Missão do Ensino Superior	275
7.1 Definição da Missão	277
7.2 A Missão da Universidade ao longo da História	278
8. As Missões do Ensino Superior na atualidade	281
9. As missões das IES portuguesas	290

Parte II - Enquadramento metodológico	
1. Um breve apontamento sobre as ciências sociais	297
2. E sobre as Ciências da Educação.....	298
3. Paradigmas de investigação qualitativa	300
4. A Investigação qualitativa	303
5. Estudo de Caso	306
5.1 Características do estudo de caso	310
6. Objeto de estudo (problemática) Questão orientadora e objetivos	311
7. Recolha de Dados	314
7.1 Leituras	314
7.2 A entrevista semi diretiva	315
7.2.1 Uma boa questão	316
7.2.2 Informantes-chave	318
7.3 Protocolo ou guião da entrevista	320
7.3.1 Guiões das entrevistas aos dirigentes das IES	322
7.3.2 Guião da entrevista aos patrocinadores	324
8. O estudo	326
8.1 As entrevistas	326
8.2 Os atores	328
9. Análise de dados	330
9.1 Análise de conteúdo	331
9.1 a) Categorias de Análise dos Dirigentes das IES	335
9.1 b) Categorias de Análise dos Patrocinadores	338
9.2 Uma questão de interpretação	339
10. Triangulação e Interpretação dos dados	340
 Parte III – Apresentação e Análise de dados	
1. Análise das entrevistas aos dirigentes das IES	347
2. Análise das entrevistas aos patrocinadores	474
 Conclusão	 491
Referências Bibliográficas	525

Anexos (Cd-rom)

Anexo A – Candidatura à FCT

Anexo B – Solicitação de entrevista aos dirigentes das IES (e-mail)

Anexo C – Guião da Entrevista aos dirigentes das IES

Anexo D – Guião da Entrevista aos patrocinadores

Anexo E – Transcrição das Entrevistas

Anexo F – Análise de Conteúdo das Entrevistas

Índice de tabelas e figuras

Tabela 1: Modelos de Welfare State e Modelos de Financiamento	21
Tabela 2: Privatização do ES como direção/tendência em múltiplas dimensões	124
Tabela 3: Valores profissionais e valores de mercado	139
Tabela 4: Comparação da participação pública no ensino superior em alguns países	144
Tabela 5: Evolução em % do peso dos gastos públicos e privados em ES no PIB nos países da OCDE	186
Tabela 6: Despesa pública no ES por anos e por alguns países	189
Tabela 7: Novas fontes de financiamento possíveis – vantagens e desvantagens	210
Tabela 8: Sumário das características das fontes de financiamento e efeitos associados	220
Tabela 9: Custos do ensino superior	225
Tabela 10: Gastos nas IES em % do PIB por ciclos e por fonte de financiamento	244
Tabela 11: Tendências emergentes na política, planeamento e financiamento do ES	245
Tabela 12: Missões das IES que integraram o presente estudo	291
Tabela 13: Número de entrevistas previstas e realizadas	320
Tabela 14 – Categorias de análise de conteúdo das entrevistas às IES	335
Tabela 15 - Categorias de análise de conteúdo das entrevistas aos patrocinadores	338
Tabela 16: Tabela de Webb (2015) aplicada a cada uma das fontes de financiamento possíveis referidas pelos entrevistados das IES	509
Tabela 17 – Proposta de ferramentas de apoio à diversificação de fontes	514
Figura 1: Triângulo do funcionamento das IES enquadrado no triângulo de Clark	497

Introdução

Sou estudante de Ciências da Educação desde que entrei no ensino superior, realizei a especialização, a nível da licenciatura e do mestrado, na área de Formação de Adultos, mas, para o doutoramento, resolvi optar, pela área da Administração da Educação, em particular da Economia da Educação dado me ter apercebido que, de entre os inúmeros fatores que condicionam as políticas educativas, os fatores económicos assumem um papel fundamental pois o sucesso na concretização de qualquer iniciativa educativa depende, em grande medida, da capacidade financeira que os órgãos de decisão possuem para a levar a cabo (Cabrito, 1999; 2002; Cerdeira, 2009). Assim, e incentivada pelos meus orientadores, no ano de 2012, concorri a uma bolsa de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), que foi atribuída, com a referência SFRH/BD/84398/2012 e da qual se apresentam a justificação, os pressupostos e objetivos no Anexo A.

No início da presente investigação, no ano de 2012, Portugal encontrava-se numa situação de grave crise económica e financeira, tendo o governo de então solicitado um empréstimo a três organizações internacionais posteriormente designadas por TROIKA (Fundo Monetário Internacional – FMI; Banco Central Europeu – BCE e União Europeia – EU), sendo que a respetiva concessão exigiu a implementação de um programa de ajustamento estrutural caracterizado por políticas de austeridade com o grande objetivo de diminuir a dívida do Estado. De entre as medidas levadas a cabo no sentido de resolver o problema destacou-se a opção por medidas de política cujo objetivo foi a diminuição da despesa pública, que se traduziram em despedimento e cortes salariais no funcionalismo público e em cortes nas pensões de reforma e nos serviços sociais do Estado como a justiça, a saúde e a educação.

No ensino superior, os cortes repercutiram-se de imediato nos orçamentos das Instituições Públicas de Ensino Superior - IES, empurrando-as para políticas de diversificação das suas fontes de receita, no sentido de complementar a diminuição das receitas oriundas do Orçamento de Estado (OE). Simultaneamente, a nível social, o aumento do desemprego e da precariedade no emprego dos cidadãos portugueses bem como o decréscimo das taxas de natalidade, tiveram impacto no número de candidatos ao ensino superior que conheceu um abrandamento da procura, de que resultou, também, uma diminuição das receitas que as instituições de ensino superior poderiam ter recebido em propinas e outras taxas.

A observação desta realidade motivou a realização de uma investigação que permitisse conhecer as medidas de gestão dos órgãos de direção das IES no sentido de colmatar a quebra das receitas de origem estatal, nomeadamente medidas de diversificação de fontes de financiamento e também investigar se essas medidas se refletem, e de que forma, na autonomia das IES, dado que, e como referem autores como Froelich (1999), Leslie e Ramey, 1998 (cit por Gibb, Haskins & Robertson; 2013), Ball e Youdell (2007) e Hearn (2003), o apoio financeiro externo pode ser acompanhado de exigências que se repercutem na capacidade decisora das IES e no cumprimento da respetiva missão. Para esta decisão contribuiu, também, o facto existirem poucos estudos desta natureza em Portugal, já que as investigações realizadas no país no quadro do financiamento do ensino superior no país se focalizaram especialmente no conhecimento da origem socioeconómica dos estudantes (Cabrito, 2002) e na determinação dos custos que esses estudantes são forçados a realizar para estudar (Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009; Cerdeira et al., 2012; Cerdeira et al., 2015 b) e que permitem equacionar a natureza mais ou menos elitista do ensino superior em Portugal.

Uma vez decidida a problemática da investigação a realizar, foi definida a seguinte questão de investigação:

Qual o papel que a diversificação das fontes de financiamento poderá desempenhar no futuro do ensino superior português?

No quadro desta questão de investigação e decorrente daquela questão foi definido o seguinte objetivo geral:

– Clarificar de que forma os dirigentes das instituições de ensino superior público (reitores/presidentes/diretores das unidades orgânicas/presidentes ou membros dos Conselhos Gerais) interpretam a autonomia universitária e procuram fontes alternativas de financiamento, no mundo empresarial ou da filantropia, no contexto da teoria da partilha de custos definida por Johnstone (1998, 2002).

Para a consecução deste objetivo geral e resposta à questão de investigação, impôs-se a definição de algumas questões orientadoras que serviram de matriz ao processo de pesquisa. Foram assim definidas as seguintes questões orientadoras:

- a) Quais as políticas de financiamento do ensino superior público português nas últimas décadas?
- b) Qual o contributo de cada fonte de financiamento no orçamento total das instituições?
- c) De que forma o financiamento recebido é distribuído pelas atividades de formação e de ensino?
- d) Quais as condições contratualizadas entre patrocinadores às instituições?
- e) Como gerem as instituições a sua autonomia num quadro de “abertura” ao financiamento externo?

Naturalmente, antes de encetar a investigação, há que decidir o caminho a seguir (Quivy & Campenhoudt, 1992) o que passa, particularmente, pela opção da natureza da investigação a realizar. No caso presente, e como adiante se explicitará, e porque o objetivo geral desta investigação é o de conhecer o modo como os decisores das IES agem face à diminuição do contributo do Orçamento do Estado para os orçamentos das IES e a sua perceção acerca dos efeitos que o processo de angariação de fundos pode ter sobre a autonomia das IES na consecução da sua missão, afigurou-se-me como a via mais apropriada, a realização de uma investigação de natureza qualitativa seguindo os ensinamentos de autores como Bogdan e Biklen (1994) e Yin (2011). Para o estudo, definiu-se como área geográfica, a Área Metropolitana de Lisboa, abrangendo todas as IES da área, num total de 40, assumindo a investigação a natureza de um estudo de caso intrínseco (Yin, 2010, 2011; Stake, 2007), de caráter interpretativo (Merriam, 1998).

No desenvolvimento do processo investigativo, elegeram-se como interlocutores privilegiados os representantes dos órgãos de gestão dessas IES, tendo sido escolhidos de acordo com Bogdan e Biklen (1994) e Quivy e Campenhoudt (1992), que foram entrevistados. Por outro lado, uma vez que a problemática da investigação se centra na diversificação das fontes de financiamento, achei importante inquirir, também, os financiadores externos que foram indicados pelos decisores das IES. Em todo este processo de recolha de dados foi utilizado, como instrumento de colheita, a entrevista semiestruturada em virtude de, como referem Bogdan e Biklen (1994) e Quivy e Campenhoudt (1992), ser o instrumento mais ajustado a obter informação em presença dos sujeitos.

Para a presente investigação consideram-se Instituições de Ensino Superior (IES) público, conforme definidas no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

(RJIES, Lei 62/2007) (art. 5º) as instituições de ensino universitário, que compreendem as universidades e as instituições de ensino politécnico, que compreendem os institutos politécnicos.

Neste contexto de abertura ao financiamento externo, importa ter presente a ideia do que é uma instituição de ensino superior, o que é o ensino superior, para que serve, porque foi criado, porque é que é financiado pelo Estado e porque é que os Estados, um pouco por todo o mundo, se têm vindo a demitir progressivamente do financiamento desta modalidade e quais as implicações que esta situação acarreta em termos de justiça social, igualdade de oportunidades e quais as consequências em termos institucionais, se é possível que as IES sobrevivam a tantos cortes orçamentais e quais as fontes de receitas que procuram para fazer face a esta quebra orçamental.

Olhar para a história das universidades, implica, como refere Bahti (1987), olhar para as suas histórias, ainda que seja talvez inevitável que sejam consideradas somente como uma história. Creio, como Silva (2006), que quando consideramos a história da universidade, o seu passado, o objetivo será sempre a compreensão do presente, uma vez que a ideia da universidade é construída através do que nela se conserva e se transforma, sendo devido a essa dualidade complexa que a compreensão do presente não pode descurar o entendimento do passado. Além disso, as universidades não surgiram por si só. O seu nascimento esteve ligado a diversos fatores históricos, políticos, culturais, económicos que condicionaram e marcaram o seu nascimento e evolução.

As universidades são um produto histórico (Silva, 2006) e nascem do seu enraizamento perfeito na sociedade que a originou e apenas em função dessa sociedade é possível compreender o espírito da sua fundação. Não existindo certezas em relação às suas origens, sabe-se que existem fatores externos comuns que levaram à sua criação (Rüegg, 1992). As primeiras universidades (Bolonha, Paris e Oxford) surgiram em cidades com uma grande atividade comercial, com elevado capital político e cultural, aliada a uma vontade das autoridades religiosas e régias de legitimar a sua autoridade. Esta conjunção de vantagens políticas e económicas, a deferência perante a reputação académica dos professores e instituições locais que atraíram um grande número de professores e alunos de muitas proveniências, que transportavam prestígio pela sua qualidade, assegurava aos dois grupos a proteção dos seus interesses contra as autoridades locais. Em cada cidade, considera Rüegg (1992) que o fator determinante foi o interesse dos professores e dos estudantes, primeiro num padrão formal de estudos onde poderiam

desenvolver o seu trabalho de forma mais autónoma, depois na resolução das disputas com o poder local, com o apoio das autoridades centrais.

O nome *Universitas* era, na Idade Média, aplicado a corporações de origens diversas e designou assim também uma corporação de mestres e alunos (Carvalho, 1986; Rüegg, 1992; Gieysztor, 1992). A palavra Universidade começou por se referir a uma comunidade de mestres e alunos, que se reuniam para a transmissão do saber, mas ainda sem o sentido corporativo que viria a adquirir, até para referir a própria Escola, como instituição dotada de estatutos, privilégios e funções (Serrão, 1983). Como refere Carvalho (1986), *Universitas* e *studium generale* não eram sinónimos, mas viriam a confundir-se. O termo *Studium* precedeu o termo *Universitas* para designar estes centros escolares, tendo a universidade adquirido a sua personalidade jurídica por volta de 1200, acabando por se impor o termo *Universitas*, passando a palavra *Studium* a significar apenas a Faculdade ou o conjunto de corpos de ensino (*Studium Generale*) que compunham a Universidade (Serrão, 1983). Ou seja, era o edifício onde se encontravam os professores e alunos na atividade de ensinar e a instituição em si (Carvalho, 1986). Um *studium generale* formava-se espontaneamente por decreto papal ou imperial e tinha o direito de conceder aos alunos permissão para ensinar em qualquer universidade (*licentia ubique docendi* – um atestado universal para lecionação) (Gieysztor, 1992).

As universidades europeias são as mais antigas instituições que sobreviveram na Europa, excetuando a Igreja Católica, e revelam evoluções e características gerais, apesar dos contextos diferenciados onde se inserem (Hammerstein, 2001). Considerada por Stephen d'Irsay (cit. por Serrão, 1983) como o maior de todos os monumentos legados pela Idade Média ou, com Latorre (1968), uma das maiores criações da civilização ocidental, a Universidade começou por ser fundada na estrutura corporativista e no espírito ecuménico, embora, cada uma delas tivesse na sua origem, diferentes motivações. Podem ter sido fundadas tendo por base um esquema triplo: *ex consuetudine*, na linha de uma determinada tradição escolar, como Paris, Bolonha, Oxford, Montpellier, Orléans; *ex privilegio*, de iniciativa eclesiástica, régia ou senhorial, como Palência, Salamanca, Nápoles, Toulouse e Lisboa e *ex secessione*, do desmembramento de uma grande universidade ou para satisfação da ambição de terras rivais, como as universidades de Cambridge (em relação a Oxford) e Pádua (em relação a Bolonha) (Serrão, 1983).

A fundação da Universidade de Lisboa, como refere Norte (2013), não foi alheia ao contexto europeu e aos acontecimentos universitários da altura. De acordo com

Carvalho (1986), existiam portugueses que tinham frequentado as universidades europeias e, na época, existiam duas profissões consideradas de nível social superior, muitas vezes solicitadas, a medicina e o direito. O rei rodeava-se de juristas e médicos, procurando os seus conhecimentos. Uma vez que em Portugal não existiam escolas que formassem para estas profissões, tornava-se imperativo a criação de uma universidade portuguesa, por forma a suprir esta necessidade. Por outro lado, à semelhança de outras cidades europeias, Lisboa, favorecida pela existência do Tejo e pelos vários portos e abrigos que possuía, e pela sua condição geográfica, via o seu comércio marítimo e fluvial em desenvolvimento (Martins, 2013).

A universidade portuguesa era, de acordo com a tipologia de Serrão (1983) *ex privilegio*, de iniciativa régia. Assim, a primeira universidade portuguesa foi criada no século XIII, pelo rei D. Dinis, em 1288, sob a designação de “Estudos Gerais”, tendo o papa Nicolau IV confirmado, quase dois anos depois, esta instituição em Lisboa e autorizado a concessão de graus (Carvalho, 1986; Norte, 2013), seguindo o movimento europeu da época que originou as fundações de Bolonha, Oxford, Paris e Salamanca (Gomes, 2004). Como refere Norte (2013), a universidade portuguesa nasceu da vontade política de D. Dinis, sendo-lhe também atribuídas a definição das suas políticas e objetivos, a nível cultural e político, *“orientações e linhas de atuação seguidas depois, muito de perto, pelos sucessores, transparentes na forma como apadrinharam a instituição, diligenciaram o seu funcionamento e lhe controlaram o rumo”* (2013: 156). De acordo com o mesmo autor, existem alguns indícios que confirmam a ingerência real na criação da universidade, nomeadamente, a ausência de membros do clero português na lista de subscritores deste projeto, explicada pelo longo diferendo entre o rei e o clero, superado com a assinatura da concordata em 1289. Uma vez que a escola só adquiria o estatuto de *studium generale*, e assim a capacidade de conferir graus, através da homologação do pontífice romano e sem a qual não se cumpriam os requisitos formais e legais para a constituição de um Estudo Geral, a universidade de Lisboa, só foi assim considerada após esta homologação papal, no ano de 1290 (Norte, 2013). Após várias transferências entre Lisboa, Coimbra e Évora, fixou-se em Coimbra em 1537.

Até ao século XIX, as instituições de ensino superior tinham como principal financiador os estudantes e esta modalidade de ensino tinha um carácter altamente elitista. Após a democratização do ensino superior, da sua massificação e até universalização (Trow, 1974), os Estados começaram a ser os principais financiadores do ensino superior.

Importa então perceber porque é que a universidade se tornou numa instituição pública e porque é que os Estados começaram a atribuir financiamento. Da mesma forma, é necessário averiguar quais as razões que levaram os Estados a demitirem-se gradualmente desta tarefa financeira e a adotar cada vez mais políticas de partilha de custos, que recaem sobretudo nos estudantes e o que levou as IES à necessidade de diversificarem as suas fontes de financiamento e perceber quais as implicações deste financiamento externo no funcionamento destas instituições.

É neste contexto de novas exigências monetárias aos estudantes e de défice financeiro das IES que esta tese foi realizada. Ao longo da tese e nos capítulos respetivos, serão desenvolvidas de forma breve outras histórias da universidade, que são úteis na medida em que permitem analisar a evolução desta instituição, as suas mudanças e relacioná-las com os diversos contextos onde estava inserida.

A concretização da presente tese integra 3 Partes, para além das Conclusões, Referências, Anexos e da presente Introdução.

A Parte I, “*O Estado e a Educação*”, estrutura-se em torno de 4 capítulos. No Capítulo 1, *O Estado e a influência da economia na educação*, discute-se a eventual influência das questões económicas no domínio educativo, para o que se traz à discussão temáticas como o Estado do bem-estar, também em Portugal, e sua relação com a democratização da educação ou algumas teorias que relacionam a economia com a educação e se problematiza a natureza pública-privada do bem “educação”. Discute-se também a questão da educação enquanto direito universal e, por ser um direito, em que medida deve ou não ser financiado pelo Estado. Finalmente, apresenta-se um breve olhar sobre a globalização e as novas políticas dos Estados de Bem-Estar que conduziram à austeridade.

No Capítulo 2, *As novas formas de regulação do Ensino Superior*, é discutida a redefinição do papel do Estado, nomeadamente no quadro educativo, em contexto neoliberal e discute-se o papel do mercado e da regulação transnacional do ensino superior na provisão desta modalidade. No Capítulo 3, *Financiamento do Ensino Superior*, após uma breve incursão histórica sobre o financiamento, discutem-se as políticas de financiamento do ensino superior e equacionam-se processos de diversificação de fontes de financiamento e de partilha de custos no ensino superior Português. Esta Parte termina com o Capítulo 4, *Autonomia e Missão do Ensino Superior*,

onde se apresenta o processo histórico de construção da autonomia do ensino superior bem como de definição da respetiva missão, particularizando-se ao caso Português.

A Parte II, *Enquadramento metodológico* contextualiza a presente investigação no sistema educativo português e discute os diversos paradigmas de investigação, justifica a opção presente por um estudo de natureza qualitativa e descreve o caminho efetuado.

A Parte III, *Apresentação e Análise de dados*, apresenta as primeiras inferências possíveis de realizar a partir da análise do discurso dos entrevistados (decisores das IES e representantes dos patrocinadores), enquadrando estas inferências nas referências teóricas utilizadas.

Finalmente, nas *Conclusões*, faço um balanço da investigação que realizei confrontando-a com a questão de investigação e os objetivos delineados e retiro as conclusões possíveis acerca dos efeitos da diversificação das fontes de financiamento na autonomia das IES a partir do cruzamento da literatura com as percepções dos entrevistados.

A tese termina com a listagem das Referências e a apresentação dos Anexos.

Parte I – O Estado e a Educação

Capítulo 1: O Estado e a influência da economia na educação

Para compreender a diversificação de fontes de financiamento no ensino superior, é importante compreender que políticas e fatores conduziram as IES a este comportamento. A relação entre a economia, a política e a educação é essencial na compreensão da evolução dos modelos de financiamento do ensino e das políticas educativas, em particular do ensino superior (Cerdeira, 2009). De acordo com Cerdeira (2009), as questões relacionadas com a educação foram, desde cedo, alvo da atenção dos economistas. Já para os fundadores da Economia Política a educação era um domínio de atenção. Para os economistas clássicos, a educação era considerada somente no seu papel social, enquanto instrumento de disciplina, de regras e de manutenção da paz social, ao mesmo tempo considerada importante do ponto de vista do crescimento demográfico, presente na fórmula de Malthus (1798, 1803, cit. por Cerdeira, 2009), ao afirmar que a população cresce em progressão geométrica e os recursos disponíveis em progressão aritmética e considerava que a educação devia servir para elucidar o povo das causas da sua pobreza.

Seria, no entanto, Adam Smith, em 1776, o primeiro a considerar que a educação era importante enquanto agente de promoção e desenvolvimento do comportamento dos indivíduos e como forma de aumentar as suas capacidades, entendendo que as credenciais de qualificação são importantes para o crescimento económico e que deveriam ser introduzidas na definição de capital fixo da economia surgindo, em consequência, a educação como um bem de investimento (Cerdeira, 2009). Smith considerava que um homem educado às custas de trabalho e tempo, poderia ser comparado à compra de máquinas dispendiosas (Woodhall, 1987).

Durante o século XIX, a educação é apreciada por outros autores, como John Stuart Mill (1806-1873), que no domínio da educação considerava que os mecanismos de mercado não funcionavam devidamente, no sentido em que os indivíduos que procuram educação não têm capacidade para avaliar a sua qualidade, elemento que o distanciava de Smith (Cerdeira, 2009). Assim, Mill, apesar de não defender o monopólio do Estado na educação, considerava que este deveria assumir um papel importante neste campo, tornando-a obrigatória, como forma de garantir maior eficiência e eficácia, ao mesmo tempo que considerava função do Estado complementar e estimular a iniciativa privada.

Schultz (1961) refere que Mill considerava que não se devia olhar para as pessoas como riqueza porque esta existia em função das pessoas, pois ao investirem em si mesmas, as pessoas aumentam as suas oportunidades, sendo “*a única forma que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar*” (1961: 2).

Também Marx (1818-1883) se refere ao papel da educação na economia, considerando que a educação é um dos fatores determinantes para a força de trabalho. Era partidário de uma escolaridade obrigatória geral, embora não provida pelo Estado, na forma de educação popular, pois temia a influência ideológica do governo sobre o povo (Cerdeira, 2009).

Conta Cerdeira (2009) que no séc. XIX se assistiu ao declínio da designada Economia Clássica e ao emergir da corrente marginalista que não presta muita atenção à educação, tendo sido Alfred Marshall (1842-1924) um dos poucos economistas que antes de 1950 discutiu as questões da educação na economia. Este autor introduziu o conceito de *capitais pessoais* (2009: 80) na sua perspetiva de riqueza, expressando preocupações a nível das classes mais desfavorecidas, em comparação com os mais abastados, e a incapacidade dos primeiros em reunir recursos para investir na educação dos filhos. Como refere Schultz (1961), os economistas têm conhecimento do facto de que as pessoas são uma parte importante da riqueza das nações, uma vez que a capacidade produtiva dos indivíduos é mais vasta do que todas as outras formas de riqueza em conjunto. Mas, nesta altura, referia que os economistas ainda não tinham salientado o facto de que as pessoas investem em si mesmas e que estes investimentos são amplos.

Por forma a compreender melhor a relação entre a política e a economia da educação e do financiamento público às instituições, debruçar-me-ei agora sobre o Estado, o governo, as políticas públicas e a evolução dos Estados após a 2ª Guerra Mundial, e os mercados, que viriam a caracterizar os modelos estatais que nos são familiares atualmente, bem como a relação entre o Estado e o mercado.

1. O Estado de Bem-Estar ou Estado-Providência – *Welfare State*

De acordo com Esping-Andersen (1991), a definição de Estado de Bem-Estar exprime uma preocupação com a relação entre o capitalismo e o bem-estar social., já que, o modelo de estado, o seu governo e políticas têm uma tradução direta na forma como se

considera a educação e na forma como são atribuídas verbas para este domínio, mostrando que o financiamento da educação em geral, e do ensino superior em particular, está ligado às opções políticas e às características dos Estados. Depois da 2ª GM, na maioria dos países ocidentais a educação começou a ser vista como um direito e como um dos elementos que contribuem para o Bem-Estar dos cidadãos, justificando que o Estado fosse o principal financiador do ES.

Esping-Andersen (1991) considera que o modelo socialdemocrata está nas origens do debate sobre o *welfare state*, na medida em que a mobilização de classe no sistema democrático é um meio de realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade. Numa outra perspetiva, Afonso (2003) refere que a constituição do Estado de Bem-Estar foi a resposta democrática à ascensão e consolidação da URSS, sendo este Estado uma “*versão soft e democrática do intervencionismo estatal soviético, e pode mesmo ser entendido, historicamente, como um instrumento de confronto geoestratégico no contexto da Guerra Fria*” (2003: 53). Os projetos políticos que incorporaram o bem-estar foram, nos EUA, o New Deal¹ de Roosevelt e o *War on*

1 *New Deal* - Depois do crash na bolsa de Wall Street em 24 de Outubro de 1929, ocorreu uma venda maciça de valores das empresas em crise, que não tinha compradores, causando a descida nas cotações, lançando o pânico nos acionistas, que vendem as suas ações e retiram o capital dos bancos. Estes descapitalizam e retiram os capitais investidos na Europa. Dá-se a Grande Depressão. Em 1933, perante a incapacidade de resposta à crise financeira por parte do presidente Herbert Hoover, é eleito Franklin Roosevelt, que elabora um programa nacional de medidas reformistas para solucionar a crise e relançar a economia – o *New Deal* – que implicou uma redistribuição de rendimentos de forma a restabelecer ritmos e níveis sustentáveis de desenvolvimento. Baseado nas teorias do economista inglês John Keynes, Roosevelt propõe-se resolver o desemprego através do aumento do poder de compra, propondo também uma forte intervenção estatal na economia e na sociedade. A intervenção estatal foi evidente na limitação do controlo dos preços agrícolas. O combate ao desemprego assumiu grande dimensão, executaram-se obras públicas essenciais como barragens, estradas, pontes, escolas, sistemas de irrigação. Foi imposta uma regulamentação laboral rigorosa, que definiu as 40 horas semanais de trabalho e foram permitidos os sindicatos. Com o *New Deal*, preconizou-se uma nova forma de intervenção do Estado, surgindo o Welfare State, versão americana do Estado Providência Europeu. No entanto, não correu tão bem como o previsto e em 1935 foi preparado um segundo conjunto de leis – o segundo *New deal* – onde o presidente Roosevelt explorou o desenvolvimento da divisão classista, fez alianças com os sindicatos, puniu os grandes grupos empresariais que se opunham ao New Deal, aplicou impostos sobre os mais abastados e deu subsídios para a eletrificação das zonas rurais. Lançou o *National Labor Relations Act*, voltada para os direitos laborais. Nesta altura, os consultores da presidência alertaram para a necessidade de promover a iniciativa privada. Foram lançados projetos a nível de apoio ao trabalho e à área social. Pouco tempo depois, esta legislação viria a ser muito criticada, numa altura em que as atenções do país se voltavam para a política externa e para a defesa, principalmente a partir de 1939. O *New Deal* tinha chegado ao fim, mas a sua marca permaneceu como um modelo de recuperação das economias em crise. *New Deal* in Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2017-05-28 14:59:39]. Disponível na Internet: [https://www.infopedia.pt/\\$new-deal](https://www.infopedia.pt/$new-deal)

*Poverty*² de L. B. Johnson e, do lado europeu, a social democracia nórdica³, o *Labour* inglês⁴, o socialismo de rosto humano⁵ em Itália e França (Afonso, 2003). De acordo com Myles e Quadagno (2002), foi somente nos anos 1970, a seguir a duas décadas de expansão acelerada que tanto a forma como a diversidade entre os *welfare state* das nações industrializadas, tornou estes Estados foco de atenção da modernidade. A definição mais comum de *welfare state*, conforme Esping-Andersen (1991), é que este tipo de Estado envolve uma responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos.

² *War on Poverty* – legislação extensa de bem estar social introduzida na década de 1960 pelo presidente norte americano Lyndon Johnson, para acabar com a pobreza nos EUA. Fazia parte de um programa mais abrangente de reformas, apelidado de Grande Sociedade, onde se aspirava a construção de uma sociedade mais equitativa e justa. No entanto, estas reformas foram altamente criticadas pelos conservadores e liberais. O discurso do *War on Poverty* traduziu-se em lei e na criação de novos programas e agências federais. No entanto, esta iniciativa ficaria limitada em termos de eficiência, devido aos recursos económicos dispendidos na Guerra do Vietname. Alguns programas centrais do *War on Poverty* continuaram algum tempo após os anos 1960, o seu legado é algo controverso. Alguns economistas referem que não foi conseguida uma redução substancial na pobreza, outros críticos referem que este programa criou dependências por parte dos mais desfavorecidos em relação ao governo. No final, o *War on Poverty* foi um ponto de viragem no discurso político americano, posteriormente reconhecido como a marca do liberalismo americano. <https://www.britannica.com/topic/War-on-Poverty>

³ O modelo nórdico (ou capitalismo nórdico ou social-democracia nórdica) refere-se aos modelos económicos e sociais dos países nórdicos (Dinamarca, Islândia, Noruega, Suécia e Finlândia), que envolve a combinação de uma economia de livre mercado com um estado de bem-estar social. Embora existam diferenças significativas entre os países nórdicos, todos eles compartilham alguns traços comuns: suporte para um estado de bem-estar social universalista (em relação a outros países desenvolvidos), voltado especificamente para melhorar a autonomia individual, promovendo a mobilidade social e assegurando a prestação universal de direitos humanos básicos; e a estabilização da economia. O modelo nórdico distingue-se de outros tipos de estados de bem-estar pela ênfase na participação da força de trabalho, promovendo igualdade de género, igualitarismo social, extensos níveis de benefícios, grande magnitude de redistribuição da riqueza e uso liberal da política fiscal expansionista. https://pt.wikipedia.org/wiki/Modelo_n%C3%B3rdico

⁴ Labour Inglês (Partido Trabalhista) – partido político britânico formado em 27/2/1900, como Comité de Representação do Trabalho (LRC – Labour Representation Committee), que recebeu o nome de Partido Trabalhista depois das eleições gerais de 1906, quando 29 membros do Parlamento inglês se juntaram ao pequeno grupo independente de trabalhistas da Casa dos Comuns. A grande base de apoio eram os sindicatos ingleses, nomeadamente em períodos de crise, como o que ocorreu entre as duas guerras. Com a queda do partido liberal, entre 1918 e 1924, o Labour tornou-se o mais representativo partido de esquerda da Grã-Bretanha, com um eleitorado essencialmente urbano e concentrado em áreas industriais. Após o desaire eleitoral de 1983, o partido teve necessidade de se modernizar, no sentido de enfraquecer uma ideologia mais radical e conseguiu uma maior franja do eleitorado da esquerda liberal. [https://www.infopedia.pt/\\$partido-trabalhista](https://www.infopedia.pt/$partido-trabalhista)

⁵ O socialismo com rosto humano ou socialismo com face humana, foi um programa político anunciado por Alexander Dubcek e seus colaboradores acordado no Presidium do Partido Comunista da Checoslováquia de abril de 1968, depois que se tornou presidente do Partido em janeiro de 1968. Foi um processo ameno de democratização e liberalização política que ainda permitiria que o Partido Comunista mantivesse o poder real. Os eventos que resultam da aplicação deste programa na República Socialista da Checoslováquia são conhecidos como Primavera de Praga. Terminou com a invasão da Checoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia, que foi seguido pela "normalização" política, social e económica do país. https://pt.wikipedia.org/wiki/Socialismo_com_face_humana

Para Della Porta (2003), o conceito de *welfare state* tem por base o conceito de cidadania social, enquanto direito dos cidadãos a alcançar um determinado padrão de vida, independentemente da sua posição no mercado. Assim, durante o séc. XX, desenvolveram-se programas de segurança social, que focaram primeiro, os acidentes de trabalho, depois as questões da doença, da reforma e do desemprego, embora limitados, antes da 2ª guerra mundial, a um apoio mínimo aos mais pobres. Após a guerra, os programas sociais transformaram-se em sistemas de benefícios universais que se destinavam a garantir aos trabalhadores um padrão mínimo de vida (Quadagno, 1987, cit. por Della Porta, 2003).

Como refere Santos (1999), o *welfare state* tem sido a forma política dominante na maioria dos países desde o pós-guerra e baseia-se em quatro elementos estruturais: a) um pacto social entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, cujo objetivo é a compatibilidade da democracia com o capitalismo; b) uma relação sustentada, embora por vezes tensa, entre duas tarefas estatais potencialmente contraditórias: a acumulação de capital e o crescimento económico e a salvaguarda da legitimação de um governo eleito maioritariamente; c) um nível elevado de despesas na área social; d) uma burocracia estatal que incorporou os direitos sociais como direitos dos cidadãos ao invés de benevolência do Estado.

Barr (1992) refere que a intervenção estatal em áreas para além do financiamento local da pobreza começou no início do séc. XIX, com subsídios para a educação e o aumento de atividade pública a nível da saúde e, apesar de alguma disparidade temporal, intervenções semelhantes ocorreram em todos os países industrializados. Outros historiadores enfatizam o papel da ideologia na determinação da adoção de um modelo residual de *welfare state* ou de um modelo universal. Barr (1992) apresenta ainda uma explicação alternativa que está ligada ao facto de a provisão privada dos componentes do Estado de bem-estar se deparar com problemas de eficiência irresolúveis, que justificam o crescimento das instituições do *welfare state*.

De acordo com Esping-Andersen (1991), quando os mercados adquiriram a sua hegemonia e universalidade é que o bem-estar dos cidadãos passou a depender completamente das relações monetárias, com base nos contratos de trabalho, o que se traduziu numa *mercadorização* dos indivíduos. O aparecimento dos direitos sociais tem como consequência a redução do estatuto de mercadoria e esta ocorre quando a prestação

de um serviço é considerada como um direito ou quando um indivíduo se mantém sem depender do mercado.

Os direitos desmercadorizados, como conta Esping-Andersen (1991), desenvolveram-se de forma diferente nos *welfare state* contemporâneos. Assim, onde predomina a assistência social, os direitos são mais ligados à comprovação da necessidade do que ao desempenho no trabalho, sendo exemplo, os atestados de pobreza. Nestes países (principalmente os anglo-saxões), a aplicação deste modelo resulta no reforço do mercado, pois todos são encorajados a usufruir dos benefícios do setor privado, exceto os excluídos. Outro modelo considera a assistência social estatal e obrigatória com direitos amplos, embora não assegure uma desmercadorização significativa, por depender da elegibilidade e da legislação dos benefícios que dependem das contribuições fiscais e assim, do nível de emprego. Ou seja, não é o direito social em si, mas as condições e regras correspondentes que ditam a extensão em que os programas de assistência são alternativos à dependência do mercado. Ainda um terceiro modelo de *welfare state*, modelo *Beveridge* de benefícios aos cidadãos (Esping-Andersen, 1991: 8) provê benefícios universais, independentemente dos ganhos, contribuições ou presença no mercado, mas são raros os esquemas que oferecem benefícios que constituam uma verdadeira alternativa ao mercado. Assim, os *welfare state* escandinavos tendem a ser os mais desmercadorizantes, por oposição aos anglo saxónicos.

Outra questão importante referida por Esping-Andersen (1991) é o tipo de estratificação promovido pela política social. Assim, a política social pode ser universalista e promover a igualdade de estatuto social pois todos os cidadãos têm estatuto semelhante, sem estigmas, independentemente da classe a que pertencem ou da sua situação relativamente ao mercado e tem como objetivo a promoção da solidariedade entre as classes, uma solidariedade nacional. O universalismo dos benefícios pressupõe uma estrutura de sociedade em que toda a população tem o mesmo nível económico. O sistema seletivo, como a ajuda aos pobres ou a pessoas que provam ser necessitadas, é inicialmente concebido como forma de estratificação, uma vez que pune e estigmatiza os seus beneficiários.

Esping-Andersen (1991: 108-111) classifica os *welfare state* em três regimes, advertindo, no entanto, que não existem estados puros, sendo os países considerados, predominantemente de uma característica ou outra, compondo-se o mundo de aglomerados distintos de regimes: a) *Welfare state* liberal – predomina a assistência aos pobres e o

universalismo é reduzido. As regras para obtenção dos benefícios são restritas e associadas a estigmas e o Estado encoraja o mercado de forma passiva, pois garante somente o mínimo, e ativamente, quando subsidia esquemas privados de assistência. Este regime incorpora o individualismo e a primazia do mercado, sendo a ação do mercado encorajada pelo Estado. Tem como características um baixo nível de descomodificação e reduzida distribuição dos rendimentos e os direitos sociais são limitados (Arts & Gelissen, 2002) e os cidadãos são constituídos primeiramente como atores individuais do mercado (Myles & Quadagno, 2002). São exemplos desta modalidade os EUA, a Austrália e o Canadá; b) *Welfare state* conservador ou corporativista ou democrata cristão, dependendo das características enfatizadas (Myles & Quadagno, 2002) – sendo que nele predomina a preservação das diferenças de estatuto social, pelo que os direitos dos cidadãos estão ligados à classe e estatuto social. O corporativismo inscreve-se num Estado pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, desempenhando a providência privada e os benefícios ocupacionais extra um papel secundário. A ênfase do Estado em manter as diferenças de estatuto social tem um impacto mínimo em termos de redistribuição. Moldado pela Igreja, muito comprometido com a preservação da família, este modelo promove benefícios que encorajam a maternidade. Nele, o princípio de subsidiariedade do Estado só interfere quando a capacidade familiar se esgota. É um regime que se caracteriza por um nível moderado de descomodificação (Arts & Gelissen, 2002). Exemplos deste regime são a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália; c) *Welfare state* social democrata – os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais são extensíveis também às classes médias. Ao invés de um dualismo entre Estado e mercado, procura-se um *welfare state* que promove a igualdade com os melhores padrões de qualidade e não uma igualdade nas necessidades mínimas. Toda a população é incorporada num sistema universal de benefícios, de acordo com os ganhos auferidos. Este modelo de *Welfare state* exclui o mercado e constrói uma solidariedade universal favorável ao *welfare state*, pois todos são beneficiários, dependentes e todos pagam. O ideal é maximizar a independência individual e assim, este modelo consiste numa fusão de liberalismo e socialismo. Este tipo de Estado assume uma carga pesada de serviço social, por forma a atender às necessidades das famílias e dos indivíduos. A característica mais premente é a fusão entre serviço social e trabalho e está completamente dependente do pleno emprego para a sua concretização. Caracteriza-se por um alto nível de descomodificação (Arts & Gelissen, 2002). São exemplos os países escandinavos.

O pós-guerra foi um período que facilitou o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar pela criação de laços de solidariedade nacionais e pela aceitação de uma intervenção pública forte no mercado, tendo a maior expansão de programas de segurança social ocorrido entre 1945 e 1960, “*apoiada pela confiança da escola de economia keynesiana na capacidade de despesa pública para reduzir, por meio de um apoio à procura, a instabilidade cíclica do capitalismo*” (Quadagno, 1987, cit. por Della Porta, 2003: 65). O desenvolvimento do *welfare state* foi determinado pelas lutas de classes mais desfavorecidas pelo mercado e explica-se a partir da força dos sindicatos e dos partidos de esquerda, que se aliaram criando Estados de Bem-Estar fortes. Nos países escandinavos como a Suécia e a Noruega desenvolveram-se *welfare states* de caráter universalista e, ao invés, na europa mediterrânica, a influência da Igreja fez surgir um *welfare state*, com medidas de apoio diferenciadas, que tem incutido uma visão tradicional da família, com uma menor presença de serviços (Esping-Anderson, 1991; Della Porta, 2003).

O termo genérico ‘*welfare state*’ refere-se assim a determinado tipo de sociedades industrializadas, que se caracterizam por algumas qualidades e foram estabelecidos como resultado de conflitos e processos complexos e sucessivos de engenharia política e social na história destas sociedades (Arts & Gelissen, 2002). As razões apontadas para a sua origem prendem-se com o advento da industrialização, que originou novas exigências aos gastos públicos, à medida que se desgastavam os sistemas de suporte social baseados no parentesco e nas tradições das sociedades agrárias (Myles & Quadagno, 2002), enquanto que a dependência crescente do trabalho remunerado criava vulnerabilidades entre aqueles que não podem trabalhar (crianças, idosos, doentes). Tais fatores resultam num novo e mais expandido papel estatal, de modo a manter a força laboral e alcançar coordenação e consenso em sociedades urbanas e complexas. A expansão deste Estado é a consequência inevitável de grandes forças económicas que estão para além do controlo político e dos públicos que exigem uma resposta comum (Myles & Quadagno, 2002).

Deste modo, o Estado de Bem-Estar, de acordo com Della Porta (2003), começou a ser associado à expansão de serviços públicos, a uma tributação progressiva, à defesa dos direitos dos trabalhadores, às pensões e políticas de emprego, apresentando-se como um momento chave no aumento dos direitos de cidadania e acompanhando a transformação dos Estados absolutistas em democracias de massa.

Ainda outra perspectiva considerada por Della Porta (2003), apoia-se nas análises de crescimento do Estado, e considera o *welfare state* como efeito da tendência de expansão das burocracias públicas, que se baseiam em processos de especialização, hierarquia, despersonalização, competência técnica e universalismo. Desta forma, o desenvolvimento das funções do Estado está ligado ao crescimento quantitativo e qualitativo da democracia, sendo o interesse a expansão da burocracia e a necessidade de agregar a riqueza dos eleitores. A institucionalização do serviço público, como conjunto de valores, códigos comportamentais e práticas, assim como a estruturação do Estado providência, foram feitos através de um compromisso entre dois modos de coordenação, a burocracia e o profissionalismo, tendo sido a combinação destes o suporte de uma representação ideológica própria da relação entre o Estado e a população, em que estes dois elementos serviram como garantia institucional da prossecução do bem comum (Clarke & Newman, 1997, cit. por Barroso, 2006b). Estas formas de coordenação permitem ao Estado organizar-se em redor do interesse público, em nome do qual age a burocracia, e do bem público, que é servido pelo profissionalismo. A queda deste regime burocrático-profissional ocorreu devido a fatores económicos e políticos externos e também devido a fatores internos, como a perda de confiança na neutralidade do sistema, na propalada ineficiência e constitui, como refere Barroso (2006b: 53), “*uma das expressões mais visíveis da crise do Estado providência e está na origem de políticas de reestruturação do serviço público cujo principal objetivo consiste na alteração dos modos de regulação estatal*”.

Existem outras tipologias de *welfare state*, baseadas nas críticas à tipologia de Esping-Andersen, embora, como referem Arts e Gelissen (2002), estas tipologias mobilizem os três ideais tipo do autor, mas acrescentam um novo tipo de regime que se refere aos países mediterrânicos como Espanha, Portugal e Grécia. Por exemplo, Leibfried (1992, cit. por Arts & Gelissen, 2002) acrescenta à classificação anterior um quarto regime, o *Canto Latino*, caracterizado pela ausência de um mínimo social articulado e o direito ao Bem-Estar; Ferrera (1996, cit. por Arts & Gelissen, 2002) defende também a inclusão de um *Modelo Sulista* em termos de políticas sociais, concentrando-se nas regras de acesso aos benefícios, as condições de atribuição desses benefícios, as leis de financiamento da proteção social e as formas organizacionais e de gestão para administração dos esquemas de segurança social; Bonoli (1997, cit. por Arts & Gelissen, 2002) considera também os países mediterrânicos para a sua classificação. Santos (1999)

considera, no âmbito destes modelos de *welfare state*, o *modelo social europeu*, uma base comum dos sistemas de Bem-Estar da Europa continental, incluindo o modelo neoliberal inglês, que foi formulado nos tratados europeus e na Comissão Europeia, caracterizando-se por um forte compromisso do Estado na garantia de altos níveis de segurança social para todos os cidadãos, a proteção social provida como um direito, a solidariedade social como pré condição de uma cidadania social generalizada e uma participação marginal do mercado na provisão de Bem-Estar.

Os *welfare state* conseguem os resultados pretendidos, mas também geram algumas consequências indesejadas. Assim, de forma prevista e intencional, os regimes sociais democratas são mais bem sucedidos na minimização das desigualdades, no combate à pobreza (priorizado no regime liberal), na promoção de estabilidade e integração social (apanágio do regime corporativista) (Arts & Gelissen, 2002). Todavia, Korpi e Palme (1998) concluíram que diferenças institucionais conduzem a um paradoxo de redistribuição:

“quanto mais benefícios são dirigidos aos pobres e quanto mais a criação de igualdade, através de transferências públicas iguais é prioritária, menos pobreza e igualdade são conseguidas. Assim, as características institucionais de determinados regimes de welfare state não têm apenas consequências não intencionais mas também efeitos perversos” (1998: 681-682)

De acordo com Myles e Quadagno (2002), em 1960, a média de despesas sociais situava-se nos 7,5% do PIB nas democracias mais prósperas e cerca de 6% nos EUA. Em 1980, esta média subiu, mas de forma diferente, por exemplo na Suécia, estas despesas subiram para 17%, enquanto que nos EUA, estes gastos representavam cerca de 10%, evidenciando a diversidade entre os países. Esta situação explica-se tendo em conta a onda de reformas que ocorreram entre 1950-1970, tendo muitos países estabelecido novos esquemas de segurança social e programas sociais de saúde e de bem-estar, além da rápida expansão da educação e dos cuidados de saúde num espaço de tempo relativamente breve. No entanto, como refere Pierson (1996), as novas políticas dos *welfare states* são diferentes atualmente. Inversamente à era da expansão, a agenda social dos finais do século XX tem sido pautada por políticas de austeridade, atribuídas à globalização, ao pós-industrialismo, à alteração das formas familiares e das relações de género e a um

período longo de crescimento económico modesto, que originaram um clima político e social diferente da altura da maturação dos *welfare state* (1950-1970).

Com base nestas quatro tipologias de Estado de Bem-Estar e considerando a tipologia de modelos de financiamento desenvolvida por Cabrito (1999; 2002), verifica-se uma correspondência entre os modelos de Estado e os modelos de financiamento do ensino superior, como se mostra na seguinte tabela:

Tabela 1: Modelos de *Welfare state* e Modelos de Financiamento

Modelos de Estado de Bem-Estar	Modelos de Financiamento
Welfare state liberal – assistência aos pobres; universalismo reduzido; regras para obtenção dos benefícios restritas e associadas a estigmas e o Estado encoraja o mercado de forma passiva; individualismo; primazia do mercado; baixo nível de descomodificação; reduzida distribuição dos rendimentos; direitos sociais limitados. São exemplos os EUA, a Austrália e o Canadá	Modelo Inglês – ensino superior público e pago, obrigação dos pais na participação da educação dos filhos, bolsas e políticas de crédito para ajudar os estudantes quando os pais ou os próprios não podem; Grã Bretanha
	Modelo de financiamento pelo mercado - acesso universal; descentralização do ensino superior, grande variedade de ofertas e de instituições; concorrência entre as instituições por alunos, professores, contratos de investigação e financiamentos privados; forte participação dos estudantes nos custos do ensino superior, mesmo público; vasto sistema de ajudas aos estudantes. EUA, Austrália, Canadá
	Modelo de Financiamento Privado - forte sector privado, que acolhe a maioria dos estudantes; propinas elevadas; cursos mais baratos; setor público dá formação em áreas científicas e tecnológicas e com uma minoria de estudantes; forte controlo estatal em ambos os tipos de instituições; financiamento, nas instituições privadas, dos estudantes e das famílias e, nas instituições públicas, do financiamento estatal. Japão, países asiáticos
Welfare state social democrata – igualdade com os melhores padrões de qualidade; sistema universal de benefícios, de acordo com os ganhos auferidos. Exclui o mercado e constrói uma solidariedade universal favorável ao <i>welfare state</i> , pois todos são beneficiários, dependentes e todos pagam; carga pesada de serviço social; dependente do pleno emprego; alto nível de descomodificação São exemplos os países escandinavos.	Modelo Escandinavo – ensino superior público e gratuito, não é esperada contribuição parental, Estado atribui subsídios a todos e disponibiliza sistema de créditos. Dinamarca, Suécia, Noruega
Welfare state conservador ou corporativista ou democrata cristão – preservação das diferenças de estatuto social; direitos ligados à classe e estatuto; previdência privada e benefícios ocupacionais extra têm um papel secundário; impacto mínimo em termos de redistribuição; promove benefícios que encorajam a maternidade; princípio de subsidiariedade do Estado atua quando capacidade familiar se esgota; nível moderado de descomodificação	Modelo Europeu Continental – ensino superior gratuito, público, esperada contribuição parental, bolsas de estudo dependentes dos rendimentos, serviços sociais subsidiados e créditos. França, Alemanha

<p>Canto Latino - ausência de um mínimo social articulado e o direito ao bem-estar; Modelo Sulista: sistema de manutenção de rendimentos corporativista altamente fragmentado com marcada polarização interna; picos de generosidade acompanhados por falhas na proteção social; estabelecimento, pelo menos parcial, do sistema nacional de saúde universalista; grau reduzido de atuação estatal no bem-estar e mistura conivente entre atores e instituições públicos e privados; persistência do clientelismo e, em alguns casos, a formação de elaboradas máquinas de patronato, para distribuição seletiva dos subsídios monetários.</p>	<p>Modelo Mediterrânico – existência de oferta pública e privada de ensino superior, propinas de valor crescente, serviços sociais subsidiados, bolsas de estudo dependentes do rendimento familiar, esperada contribuição parental, quase ausência de crédito bonificado. Itália, Espanha, Portugal, Grécia</p>
--	---

Elaborado pela autora

2. O Estado de Bem-Estar em Portugal

Considerando a realidade portuguesa, Santos (1999) considera que Portugal, em termos de *welfare state*, apresenta níveis reduzidos em virtude da sua natureza semiperiférica. Essa característica do país evidencia-se nas oscilações entre políticas características dos países desenvolvidos e, simultaneamente, políticas características dos países periféricos, o que leva o autor a designar o caso português de *quasi welfare state* (1999: 15). No entanto, e considerando o nível global de bem-estar, Santos (1999) refere que uma das características mais intrigantes do caso português é o facto de as crises económicas nunca conduzirem a crises sociais graves e justifica, argumentando que o défice de bem-estar oferecido pelo Estado é complementado com um bem-estar social, ou seja, “*em Portugal, um fraco welfare state coexiste com uma forte welfare society*” (1999: 16). Santos (1999) define a sociedade de bem-estar como redes de interconhecimento, reconhecimento mútuo e ajuda mútua, baseada em laços de parentesco e comunitários, através dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e numa lógica de reciprocidade, relações variáveis em termos de duração, formalização, âmbito e estabilidade. No caso português, as formas da sociedade de bem-estar são dominadas por “*padrões de sociabilidade, habitus de classe, mapas cognitivos e universos simbólicos, geralmente atributos da vida rural*” (1999: 17) que se relacionam com a tradição portuguesa de agricultura de baixo arrendamento, consistindo esta sociedade de bem-estar numa forma de capital social nos termos de Bordieu (Santos, 1999).

Alguns cientistas sociais, conforme Santos (1999), propuseram recentemente o conceito de “sociedade de Bem-Estar” para explicar a crise do *welfare state* e possíveis soluções para a mesma. De acordo com Rosanvallon, (1988, cit. por Santos, 1999), existe

a necessidade de formas de provisão de bem-estar mais descentralizadas e diversificadas, semelhante, em muitos aspetos, à que é dada pela família, e refere a expansão das políticas sociais baseadas em motivações públicas mas a partir de grupos privados, como instituições de caridade e da própria família. Lipietz (1989, cit. por Santos, 1999), considera um terceiro setor, de utilidade social, para lá do Estado e do sistema privado capitalista. No que respeita ao caso português, Santos (1999) faz algumas advertências: a) os serviços fornecidos pela sociedade de bem-estar não são os mesmos que aqueles produzidos pelo Estado de Bem-Estar; b) a sociedade de bem estar é hostil à ideia de igualdade; c) esta sociedade é hostil à cidadania e aos seus direitos legais; d) a sociedade de bem estar também cria dependências e formas de controlo social, que podem ser mais flexíveis e negociáveis mas também mais visíveis; e) a sociedade de bem estar origina rigidez espacial; e, f) a maior parte do encargo da sociedade de bem estar recai sobre a mulher, a não ser que as práticas familiares sejam alteradas.

Barreto (1995) estabelece quatro fases de evolução do *welfare state* em Portugal. A primeira fase compreende um período que vai até 1968, onde são dados os primeiros passos de proteção social, embora incipientes, verificando-se alguma evolução a nível de saúde, nomeadamente a nível da vacinação, luta contra a tuberculose e assistência ao parto, existindo um sistema de segurança social obrigatório para os funcionários públicos e para os trabalhadores integrados na economia formal, num regime corporativista exclusivo e limitado que se prolongou até quase 1970. Durante o Estado Novo, a assistência social era provida por instituições de caridade ligadas à Igreja (Santos, 1999). Na segunda fase, de 1969 a 1974, ocorre a expansão massiva da segurança social, que passa a incluir milhares de trabalhadores rurais e domésticas, inicia-se o alargamento da escolaridade primária e, de forma mais moderada, do ensino superior (Barreto, 1995).

Quando Marcelo Caetano assumiu o poder, o sistema de bem estar foi expandido, assumindo o Estado um papel mais central nesta provisão e assim os agricultores, os comerciantes e as domésticas foram incluídos no sistema e, de 1969 a 1970, a população ativa ao abrigo do *welfare state* cresceu de 35,6% para 78,3%, embora os benefícios fossem escassos devido aos salários reduzidos e às despesas militares da guerra colonial (Santos, 1999). Santos (1999) apresenta a evolução das despesas em bem-estar do Estado português desde a ditadura até à década de 90. Em relação à educação, entre 1960 e 1971, as despesas aumentaram de 1,5% do PIB para 1,8%, enquanto que na Europa cresceram de 5% para 7% do PIB.

Na terceira fase, de 1975 a 1985, ocorre uma *explosão de todos os sistemas sociais* (Barreto, 1995: 847), sendo que a escolaridade de seis anos se torna obrigatória, a frequência no ensino superior duplica, são universalizadas as pensões e o serviço de saúde, embora com uma perda de valor real de todas as prestações sociais como as pensões e os salários mínimos. De 1974 a 1980 deu-se uma expansão acentuada das despesas de bem-estar, traduzidas no aumento das pensões mínimas, no estabelecimento do salário mínimo, no subsídio de desemprego, entre outras medidas que configuram um modelo social democrata universalista (Santos, 1999).

Na última fase, de 1985 a 1995, consolidam-se os sistemas de proteção, embora sem alargamento e Portugal é integrado na então CEE e ocorre uma subida das pensões e de outras prestações sociais. Nesta fase, ocorre nova duplicação da frequência de ensino superior, nesta altura aberto ao privado e a escolaridade obrigatória passa para nove anos. Ocorreu também um aumento significativo da cobertura do desemprego, cujo subsídio abrangia 70% dos desempregados (Barreto, 1995).

Para Barreto (1995), nesta última fase, evidenciam-se as dificuldades financeiras do Estado de Bem-Estar português, uma vez que o crescimento de todo o tipo de beneficiários do sistema de segurança social e da Caixa Geral de Aposentações, conjugado com o aumento do valor das prestações sociais, não foram acompanhados de um aumento de contribuintes, aliada a uma estabilização da população ativa bem como ao crescimento do desemprego. As prestações sociais, apesar de universais, são de valor baixo e de qualidade reduzida (Barreto, 1995). De 1980 a 1995, o governo em Portugal esteve a cargo de partidos de centro e de centro direita, que produziu legislação inspirada no caráter universalista da Constituição de 1976, embora algumas leis não tivessem realmente sido aplicadas. No entanto, o Estado contraiu uma enorme dívida perante a Segurança Social e, como resultado, o “*impulso social democrata foi bloqueado e as reformas assumiram uma base corporativista, segurança social e familiar em harmonia com o período pré-revolucionário*” (1999: 24). De 1986 a 1995, o PSD governou em Portugal com maioria absoluta no parlamento e esta estabilidade governativa, aliada à entrada de Portugal na CEE e a reestruturação económica que se lhe seguiu foram os fatores condicionantes da política social neste período (Santos, 1999). Nas palavras de Barreto (1995: 848), “*a universalidade, beneficiando ricos e pobres, é fator condicionante dos recursos disponíveis (...) a ineficiência fiscal (...) é outro fator limitativo*”. Outros fatores limitativos a esta universalidade do sistema de bem-estar

português enunciados pelo autor são a ausência de contribuições para o sistema no passado, o hábito de contrair dívidas à segurança social, o reduzido valor dos rendimentos médios e das remunerações (em comparação aos países europeus). Além destas dificuldades, adicionam-se as características da sociedade portuguesa desta altura, evidenciando características demográficas, padrões de consumo e expectativas semelhantes aos países europeus, sendo que a este crescimento de expectativas não correspondeu um aumento proporcional de riqueza e condições económicas para as satisfazer (Barreto, 1995). Assim, considera Barreto (1995) que nestas três décadas, ocorreu, na sociedade portuguesa, uma modernização profunda e rápida, consistindo essencialmente no aproximar de padrões de crescimento e de modelos de organização social dos países europeus mais desenvolvidos tecnologicamente e mais avançados, com experiência mais desenvolvida a nível de bem-estar e com maiores tradições políticas democráticas, o que leva o autor a concluir que o *“Estado-providência cresceu muitíssimo, a ponto de assegurar a sua universalidade. No entanto, a qualidade dos serviços é frequentemente deficiente e o nível das suas prestações é geralmente pobre”* (1995: 850).

Também em Portugal, o alargamento quantitativo do Estado de Bem-Estar ocorreu em simultâneo com o estabelecimento dos direitos sociais dos cidadãos, constitucionalizados e protegidos por lei desde 1976, alargados e intensificados após o regime democrático. Nesta altura e nas décadas seguintes, nas democracias ocidentais, colocavam a tónica nos princípios de igualdade de direitos sociais, na universalidade e gratuidade dos serviços públicos de protecção social (Barreto, 1995). No entanto, como refere Barreto (1995), no final deste período, estes princípios começaram a ser reavaliados, uma vez que as potencialidades financeiras do Estado de Bem-Estar são cada vez menores e parecem incapazes de resistir a duas décadas de desenvolvimento contínuo de prestações sociais e a um envelhecimento acelerado da população.

Em 1995, o PS ganhou as eleições, iniciando uma nova fase no Estado de Bem-Estar em Portugal, em que foram adotadas diversas medidas para o alterar e foi levado a cabo um processo de reforma da segurança social. Neste novo governo, algumas orientações são destacadas por Santos (1999): a) o regresso do modelo universalista, solidário e social democrata semelhante ao modelo pós revolucionário; b) a garantia do salário mínimo a todos os cidadãos e residentes, financiado pelos impostos como direito social; c) o estabelecimento dos benefícios familiares de acordo com os rendimentos das

famílias; d) a promoção do emprego; e) a ideia de um *welfare* que envolve uma mistura entre o setor privado não lucrativo e o Estado (Santos, 1999).

Assim, analisando a situação portuguesa, Santos (1999) refere que nenhum dos modelos de *welfare state* acima descritos espelha convenientemente o contexto nacional. Considera então um quarto regime, proposto por Maurizio Ferrera (1996), o regime Sul Europeu, onde se integram países como a Itália, Espanha, Portugal e a Grécia. De acordo com Ferrera (1996, cit. por Santos, 1999), as principais características deste regime são: a) um sistema de manutenção de rendimentos corporativista altamente fragmentado que apresenta uma marcada polarização interna: picos de generosidade acompanhados por falhas enormes em termos de proteção social; b) o estabelecimento, pelo menos parcial, de um sistema nacional de saúde baseado em princípios universais; c) um grau reduzido de atuação estatal na esfera do bem estar e uma mistura altamente conivente entre atores e instituições públicos e privados; d) a persistência do clientelismo e, em alguns casos, a formação de elaboradas máquinas de patronato, para a distribuição seletiva dos subsídios monetários.

O modelo português, como refere Santos (1999) baseia-se no modelo da contribuição da segurança social, sendo as pensões o âmago do sistema, embora a generosidade das mesmas seja altamente seletiva, existindo uma divisão entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, estabelecida durante o Estado Novo que se manteve até à atualidade, embora esta generosidade esteja limitada apenas a alguns trabalhadores. Ferrera (1996, cit. por Santos, 1999) considera o regime português como o menos fragmentado destes países e o salário mínimo e outras medidas mais recentes vão no sentido do universalismo, como forma de colmatar as falhas do sistema. O sistema nacional de saúde, como direito do cidadão ao invés de direito do trabalhador, foi estabelecido após a revolução.

3. A gestão e a regulação do setor público

O caminho histórico da gestão do setor público nas democracias ocidentais, de acordo com Afonso (2003; 2006), produziu estruturas diversas de coordenação da ação coletiva que foram formalizadas em dois modos, no contexto da análise organizacional e da teoria política: a) modelo vertical – a regulação voluntária do comportamento mediante as normas (Friedberg, 1995, cit. por Afonso, 2003; 2006), regulação que se baseia na

impessoalidade e na formalidade, assumindo a forma de uma coordenação centralizada (Lindblom, 1996, cit. por Afonso, 2006) ou baseada numa regulação de controlo (Reynaud, 1997, cit. por Afonso, 2006), concretizada pelo exercício do poder legitimado pela autoridade e b) modelo horizontal e difuso – a regulação com base em mecanismos de ajustamento mútuo, que resulta dos vários exercícios de influência e poder, como a negociação, constituindo as forças de mercado um exemplo pelos vários atores e interações que contem (Lindblom, 1990, cit. por Afonso, 2003; 2006).

Como refere Afonso (2003), os dois modelos são resultado do individualismo liberal, têm subjacente a ideia do contrato social ou individual, como base para o bem comum, que resulta de uma obediência voluntária à autoridade legítima da lei e a participação voluntária no ajustamento mútuo dos atores envolvidos. A base é o ator individual, com capacidade de escolha, que opta pela submissão à lei e ao jogo interativo, mediante os quais se constroem ordens locais que são a expressão da coordenação da ação coletiva. Do lado da lei, existe a valorização do exercício da autoridade e a planificação da atividade humana, que se baseia numa racionalidade apriorística que se traduz no bem comum, isto é, a vontade coletiva dos cidadãos. Do lado da regulação mercantil, o jogo interativo exprime uma aspiração de regulação automática e impessoal das relações humanas pelas leis do mercado (Friedberg, 1995, cit. por Afonso, 2003).

De acordo com Afonso (2003), a regulação burocrática e a regulação pelo mercado têm coexistido desde sempre, em tensão permanente mais ou menos acentuada e expressas de forma diversa nas diferentes áreas da política pública dentro de cada contexto histórico e onde as lógicas de ação evidenciam, com diferente intensidade, tanto a influência do mercado como a autoridade formal expressa na lei. No entanto, como assinala este autor, nas últimas duas décadas, a gestão pública nas democracias europeias tem evidenciado alterações significativas no equilíbrio entre estas regulações, verificando-se um recuo da regulação burocrática que “*vem resultando da progressiva descredibilização do intervencionismo estatal na provisão direta de serviços públicos*” (2003: 52), descredibilização que parece consequência das dificuldades dos Estados em assegurar a sua função de regulação perante a complexidade social crescente (Papadopoulos, 1995, cit. por Afonso, 2003) ou de uma crise de legitimidade do Estado (Habermas, 1976, cit. por Afonso, 2003). No entanto, tal não se traduz num recuo do Estado em relação ao controlo da provisão, mas numa regulação da provisão agora a cargo de agentes privados.

O termo regulação encontra-se extremamente difundido no vocabulário sobre Estado, educação e política educativa. Importa então clarificar este conceito que, no entender de Barroso (2005; 2006b), se associa de forma genérica, à tentativa simbólica de atribuir outro estatuto à intervenção estatal na condução das políticas públicas e muitas vezes com o objetivo de demarcação do termo modernização do setor público e das práticas de controlo burocrático, ainda características da intervenção do Estado. Enquanto conceito operativo, enquadra-se mais na definição flexível dos processos e na avaliação rígida da eficiência e eficácia dos resultados, situando-se atualmente a questão no tipo de poder que deve ser exercido pelo Estado (Barroso, 2006b). Esta alteração do papel do Estado, de burocrata a regulador, constitui um declínio do programa institucional (Dubet, 2002, cit. por Barroso, 2006a), onde se perde a referência em relação às normas universais, resulta numa multiplicação de espaços onde se produz política, ou seja, locais de legitimação, escolha, produção de normas, construção de projetos e tomadas de decisão, passando-se de uma regulação pelas normas a uma regulação pelos resultados, por forma a garantir a equidade (idem). No caso dos sistemas educativos, como refere Afonso (2006), o dispositivo de ajustamento mútuo aparece para fazer face às limitações da coordenação centralizada, pela multiplicação de níveis de decisão e de dispositivos de descentralização e delegação, ou seja, quando ocorrem muitos ajustamentos mútuos, resulta que a política é exercida para além das normas e legislação, sendo exercida pelos vários atores (burocratas, políticos, grupos de interesse, etc.) e as suas inter-relações e, desta forma, o resultado reveste-se de alguma imprevisibilidade que nem sempre vai ao encontro das aspirações destes atores, constituindo-se como um processo de regulação autónoma (Reynaud, 1997, cit. por Afonso, 2006). Este processo de regulação surge a partir dos efeitos paralelos das leis e da centralização nas grandes burocracias (Afonso, 2006), uma vez que, face à incompreensão de determinado aparelho legal por parte dos atores, as normas não são por vezes aplicadas, sendo interpretadas de acordo com os atores no contexto e em relação aos seus interesses e aos contextos específicos de trabalho. A convivência entre estas regulações produz um sistema multirregulado, “*onde os resultados são marcados pela singularidade, imprevisibilidade e contingência*” (2006: 76), colocando em questão as bases da regulação burocrática, a abstração da lei e o formalismo no exercício da autoridade. Desta forma, as políticas resultam de decisões e ações determinadas enquanto respostas a problemas específicos, concebidos e negociados pelos respetivos atores nos seus contextos de ação (Crozier & Friedberg, cit. por Afonso, 2006).

Apesar de o conceito de regulação poder ser entendido de diversas formas consoante o posicionamento científico do investigador, pareceu pertinente, para a presente investigação que trata de políticas no domínio do ensino superior, considerar a definição proposta por Barroso (2006 a: 12) quando utiliza o termo regulação para descrever dois fenómenos diferenciados mas interdependentes: “*os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam*”. Barroso (2006b), define *regulação nacional* como

“*o modo como as autoridades públicas (...) (o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados*” (2006b: 50).

Esta regulação teve origem no compromisso entre a burocracia e o profissionalismo e a sua erosão deveu-se à influência da regulação transnacional, a alterações políticas e sociais nacionais e a novos modos de regulação. Barroso (2006b) refere que existe uma sobreposição entre as novas normas e reformas sobre práticas e estruturas tradicionais, que ainda permanecem. Por outro lado, através da regulação transnacional, são introduzidos discursos e práticas de descentralização, que encerram uma lógica mercantil ou de privatização, embora mediatizada pela influência do contexto nacional, situação que acarreta como efeito o hibridismo (Barroso, 2003; 2006b) definido como a sobreposição de lógicas diferentes, discursos e práticas na definição e ação políticas, reforçando o seu caráter ambíguo e compósito.

Para Barroso (2003; 2006b), este hibridismo é manifesto essencialmente em dois níveis: a) nas relações entre países em que se considera a inter-relação entre os processos de globalização e regional como algo natural e fluido, ao invés de se considerar como uma aceitação passiva dos países periféricos das formas de regulação dos países centrais e b) na utilização, em contexto nacional, de modos de regulação com base em modelos diferenciados, como a regulação pelo Estado e a regulação pelo mercado, em que coexistem estratégias e práticas de controlo, típicas da regulação centralizada, e práticas de descentralização e autonomia, típicas de um processo de regulação pelo mercado. Desta forma, torna-se difícil efetuar comparações e construir tipologias de sistemas de regulação nos diversos países, pois nem sempre são coincidentes modelos e práticas,

mesmo tendo a mesma designação. Por outro lado, em cada país, este hibridismo não permite a caracterização de normas isoladas e situações avulsas, “*reduzindo estes processos a um «jogo de soma nula» entre dois únicos polos de regulação: o que o Estado-público-centralizado perde, o mercado-privado-descentralizado ganha e vice-versa.*” (2006b: 55).

4. A teoria do Capital humano

No final da 2ª Guerra Mundial, aliado ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, deu-se um desenvolvimento económico e tecnológico acentuado na maior parte dos países desenvolvidos. O contexto de violência da guerra deu lugar a um ambiente de esperança no futuro que envolveu o processo de reconstrução das economias dos vários países. Este ciclo de crescimento económico, iniciado em finais da década de 1940, teve por base a industrialização massiva e incontrolada que, no dizer de Cabrito (2002: 41), “*simboliza e corporifica o quotidiano das potências europeias e dos EUA*”. Este desenvolvimento acelerado necessitava de mão-de-obra qualificada para lidar com as novas tecnologias, para desempenhar as funções novas que lhe surgiram associadas. Como refere Woodhall (1987), seria a partir de 1955 até à atualidade, que a ideia de que as despesas em educação representam investimentos em capital humano se expandiu, e que Bowman (1966, cit. por Woodhall, 1987) descreveu como a revolução do investimento humano no pensamento económico.

No entanto, como refere Cabrito (2002), estas economias não se encontravam preparadas, em termos de recursos humanos, para enfrentar o desenvolvimento acelerado e os países apresentavam um défice de mão de obra adequada nos vários níveis do processo produtivo. O crescimento da economia a nível mundial justificou, como refere Cabrito (2002), uma situação de expansão massiva na oferta e na procura de educação, tendo os governos produzido políticas educativas com vista à criação da igualdade de oportunidades no acesso e permanência do sistema educativo, que pretendeu dar resposta à sociedade de pós guerra, que tinha como ideais a justiça social e a democratização política e económica, traduzida na cidadania e nos direitos dos cidadãos.

Desta forma, durante este período, o sistema educativo, estruturando a sua oferta em relação às necessidades do mercado de trabalho, conseguiu elevados níveis de eficácia, uma vez que deu resposta às solicitações do aparelho produtivo (Cabrito, 2002),

verificando-se também um aumento dos níveis de equidade deste sistema, em virtude do alargamento da base social de recrutamento (Coombs, 1968, cit. por Cabrito, 2002).

Do lado da procura, como conta Cabrito (2002), a pressão sobre e a expansão dos sistemas educativos deveu-se a uma procura acrescida de educação por parte dos indivíduos, uma vez que as competências adquiridas durante a escolaridade, que permitiam o acesso quase imediato ao mercado de trabalho, eram atrativas. Nesta lógica, as despesas com a educação são transformadas em investimento, pois o consumo individual da mesma tem em vista os efeitos futuros que os indivíduos procuram obter e da comparação dos custos monetários e não monetários que são necessários a esse consumo, constituindo-se a educação como um bem de consumo, uma vez que através da relação entre a oferta e a procura de trabalho, conseguir-se-ia um equilíbrio, pois, a cada nível de qualificação corresponderia um salário ou um preço (Cabrito, 2002). Ou seja, numa situação de equilíbrio, os salários estão rigorosamente de acordo com uma noção de justiça distributiva, uma vez que espelham os vários contributos produtivos de cada indivíduo (Eicher, 1979, cit. por Grácio, 1997). De uma outra forma, e com Grácio (1997), neste paradigma neoclássico, o empregador, com o objetivo de maximização do lucro, dará mais um emprego a um trabalhador até ao ponto em que este custe exatamente aquilo que renderá, isto é, na altura em que é atingido o ponto de equilíbrio entre o custo marginal do trabalho, que corresponde à despesa de ter mais um trabalhador, e a sua produtividade marginal em valor, que corresponde ao extra de receitas que o empregador espera obter com o emprego de mais um trabalhador e assim, *“o trabalho será utilizado enquanto a sua produtividade marginal em valor exceder o seu custo marginal [que é] constituído pelos salários, cuja formação depende do jogo da oferta e da procura da força de trabalho”* (1997: 88). Desta forma, a educação, sendo simultaneamente um bem de consumo e um bem de investimento (Woodhall, 1987; Cabrito, 2002), tornar-se-ia na *“matriz estruturante das políticas de desenvolvimento económico e social das sociedades ocidentais do pós-guerra”* (2002: 45).

Perante tais aceções e a realidade vivida, durante várias décadas, a relação entre a economia e a educação é sucessivamente confirmada empiricamente, fundamentando-se nos princípios orientadores da corrente neoclássica e encontra a sua visibilidade teórica na Teoria do Capital Humano (Cabrito, 2002), que corresponde, em termos históricos, à formalização das relações funcionais entre as instituições educativas e económicas e constitui um desenvolvimento da teoria neoclássica da repartição (Grácio, 1997) e a base

de análise neoclássica do mercado de trabalho, educação e crescimento económico, que influenciou outras ciências sociais como a sociologia e a demografia (Quiggin, 1999).

De acordo com Gillies (2014), as origens da teoria do capital humano remontam aos trabalhos de Jacob Mincer (1958), um economista do trabalho, que primeiramente utilizou este conceito num artigo que explicava os diferenciais de rendimento nos EUA. Todavia, os seus principais proponentes seriam Theodore Schultz e Gary Becker, ambos associados à escola neoliberal de Chicago⁶ e vencedores de prémio Nobel. Então, no início da década de 1960, os trabalhos dos economistas Eduard Denison, Theodore Schultz e Gary Becker, produziram a Teoria do Capital Humano (Cerdeira, 2009). Schultz (1961) considera que o capital, em forma de competências e conhecimento, é parte substancial de um investimento intencional, que cresceu nas sociedades ocidentais a um ritmo mais veloz do que o capital não humano e que o seu crescimento é talvez a característica mais distintiva do sistema económico. Refere que a maior parte daquilo que os indivíduos consomem constitui um investimento no capital humano, como despesas diretas na educação, de saúde, e migrações internas com o intuito de aproveitar melhores oportunidades de emprego. Becker (1993, cit. por Cerdeira, 2009) também vai na mesma linha quando, na definição de capital humano, considera que a escolarização, a formação em computadores, as despesas com saúde, hábitos pessoais de trabalho são capitais, uma vez que promovem a saúde e aumentam a produtividade e ainda que a educação e a formação são dos investimentos mais importantes em termos de capital humano (Cerdeira, 2009).

De acordo com Woodhall (1987), a distinção entre consumo e investimento é importante em termos económicos, sendo que toda a despesa pode ser classificada como

⁶ Chicago, nas décadas de 1920 e 1930 constituía um riquíssimo “laboratório natural” de investigação. o rápido e desmesurado crescimento da cidade, o afluxo contínuo de (i)migrantes de todas as nacionalidades, etnias e religiões, que incentivaram o crescimento de uma teoria para as questões urbanas. A ecologia urbana forneceu os princípios para a análise dos novos modos de vida. Existe um cariz etnográfico na maioria dos estudos da Escola de Chicago. A associação ao interacionismo simbólico deriva da ideia de que o estudo das áreas urbanas, dos grupos sociais e da ocupação espacial estão em relação com as identidades construídas, através da perceção que o indivíduo tem de si próprio e através da perceção da imagem que os outros têm de si. Nos anos 30, com a popularidade do funcionalismo de Parsons, o predomínio desta escola começou a decair. Nos anos 40, surgiu uma nova geração em Chicago, que contribuiu muito para um interesse renovado no interacionismo simbólico e pela investigação qualitativa. *Escola de Chicago (sociologia)* in Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2017-05-28 14:56:01]. Disponível na Internet: [https://www.infopedia.pt/\\$escola-de-chicago-\(sociologia\)](https://www.infopedia.pt/$escola-de-chicago-(sociologia))

consumo ou investimento, embora a fronteira nem sempre seja clara. Os bens de consumo satisfazem necessidades individuais e colectivas e os de investimento são bens que permitem aumentar a capacidade produtiva da economia. Outro conceito que importa esclarecer é o de produtividade, que se refere à relação entre as entradas (inputs) e saídas (outputs) e é medido em termos de saída por unidade de entrada e o termo produtividade laboral é utilizado para referência às saídas por pessoa empregada, enquanto a produtividade total se refere à relação entre as saídas e todos os fatores de produção incluindo trabalho, capital físico e matéria prima (Woodhall, 1987). Salienta Woodhall (1987) que devido às dificuldades de medir a qualidade das saídas educativas, alguns argumentam sobre a impossibilidade de medir a produtividade da educação, embora tenham sido envidados esforços para esta tarefa. A dificuldade está no facto de a educação ter muitos objetivos diferentes e de tentar alcançar muitos e diferenciados objetivos ao mesmo tempo. Assim, torna-se difícil quando a educação é simultaneamente uma entrada e uma saída, uma vez que a mão de obra qualificada é uma das principais entradas da economia, mas ao mesmo tempo, as saídas do sistema educativo são uma parte significativa do PIB (Woodhall, 1987).

Schultz (1961), refere que o *“investimento em educação aumentou de forma rápida e pode, por si só, contar para a explicação de uma parte substancial dos aumentos inexplicados nos rendimentos”* (1960: 10). Considera não ser difícil apresentar estimativas sobre os custos convencionais da educação, uma vez que estes englobam os pagamentos aos funcionários e os custos de manutenção dos edifícios, mas que é muito mais complicado estimar os custos dos estudantes. Nesta altura, no ensino superior nos EUA, mais de metade dos custos desta modalidade de ensino eram custos dos estudantes e assim, se a educação fosse considerada como investimento puro, estes valores sugeriam que os retornos educativos eram mais atrativos do que aqueles do capital não humano. Sobre o retorno da educação, Schultz (1961), nesta altura, considera que este retorno não é trivial e que se encontra nas fronteiras do retorno de outros capitais, uma vez que nas estimativas são considerados como custos, todas as despesas, públicas e privadas, de educação e também todos os custos realizados enquanto dura a frequência escolar. Todos estes custos são considerados como investimento e nenhum como consumo embora, no entender do autor, uma parte destes custos sejam consumo, no sentido em que a educação cria uma forma de capital de consumo, que tem como atributo aumentar o gosto e a qualidade do consumo dos estudantes pela sua vida fora, ou seja, as externalidades.

Schultz (1961), sublinha ainda o facto de o capital humano se deteriorar se não for utilizado e que o desemprego prejudica as competências adquiridas, que nesta altura, existem muitos obstáculos à escolha de um emprego como a segregação racial e a discriminação religiosa e de género, fenómenos que mantêm os níveis de capital humano abaixo do nível ótimo.

De acordo com os seus teóricos, a teoria do capital humano consiste num paradigma teórico que explica as diferenças de produtividade individuais em função do nível de consumo e investimento em educação por cada indivíduo (Cabrito, 1999, 2002; Gillies, 2014; Woodhall, 1987 b), ou seja, “*as grandes diferenças no rendimento parecem refletir principalmente as diferenças em saúde e educação*” (Schultz, 1961: 4). Nestes termos, os maiores níveis de produtividade que aparecem associados a maiores níveis de qualificação académica, justificariam que trabalhadores mais qualificados fossem recompensados com empregos melhor remunerados, mais produtivos e com maior prestígio social. Esta teoria considera, de forma intuitiva, que a educação dota o indivíduo de capital humano suscetível de aumentar a produtividade, que se traduz em melhores salários (Kjelland, 2008), introduzindo aqui a teoria do capital humano, uma dimensão qualitativa, por contraponto aos economistas clássicos que apenas viam a força de trabalho em termos quantitativos (Gillies, 2014).

Grácio (1997) sugere que a educação é aqui entendida num sentido lato, podendo ser adquirida em várias instâncias como a escola, a família, o local de trabalho, durante a carreira do indivíduo, mas sempre destacando que a educação aumenta a produtividade do indivíduo e constitui uma das características levadas em conta pelos empregadores. Como refere Schultz (1961), os trabalhadores tornaram-se capitalistas não porque se tenham tornado proprietários, mas pela aquisição de conhecimento e competências com valor económico que são produto dos investimentos pessoais que, em conjunto com outros investimentos, explicam a superioridade económica dos países tecnicamente avançados. Considerando um dado adquirido que a aquisição de competências e o avanço no conhecimento é substancialmente um produto do investimento intencional, Schultz (1987: 12) estabelece os atributos distintivos da educação enquanto capital humano: a) a reserva individual de capital humano não pode ser vendida nem dada e acompanha o indivíduo para onde quer que vá; b) para beneficiar do capital humano, o indivíduo tem que fazê-lo pessoalmente; c) a duração do capital humano não excede o tempo de vida do indivíduo; d) na aquisição de capital humano, o indivíduo investe o seu tempo e consome

outros recursos ao adquirir educação e formação no trabalho; e) é eficiente o investimento em capital humano durante a juventude porque o valor do tempo é menor do que quando o indivíduo cresce e porque tem mais anos para beneficiar desse capital; f) o capital humano degrada-se com o tempo, da mesma forma que o capital físico e algumas formas de capital tornam-se obsoletas devido a mudanças, sendo a especialização um fator sensível a esta situação, embora outras formas tenham longa duração, sendo importante a distinção entre investimentos de curto e longo prazo, especialmente na educação; f) as mulheres e os homens investem em formas diferentes de capital humano.

A massificação da educação e a expansão da escolaridade obrigatória emergiram como instrumentos de mobilidade social com vista a uma sociedade meritocrática, sendo o nível educativo dos indivíduos o fator distintivo das condições de vida e corretor de desigualdades, e a nível social, como determinante da produtividade (Cabrito, 2002). Ao mesmo tempo, em termos de sociedade, a educação tornar-se-ia o fator que explicava o crescimento económico e a produção residual, ou seja, a existência de acréscimos de produção que não são atribuíveis às variáveis trabalho e capital, utilizadas durante o processo produtivo (Denison, 1967, cit. por Cabrito, 2002).

A relação positiva entre a educação e a economia seria alimentada através de vários estudos longitudinais e transversais, com o intuito de estabelecer uma relação direta entre níveis de qualificação, níveis de produtividade e a produção em geral, que trouxeram a lume que maiores níveis de instrução surgiam associados a maiores níveis de remuneração, tinham impacto no processo produtivo, reforçando a ideia de que as despesas com processos de educação e formação eram um bom investimento. Estes estudos também evidenciaram que diferentes níveis de escolaridade apresentavam efeitos diferenciados nos níveis de produção em períodos e países diferentes, ou seja, a taxa de retorno, através de uma análise de custo-benefício, seria diferente entre setores educativos (Cabrito, 2002). Ou seja, nos países em desenvolvimento, ficou evidenciado que os primeiros anos de escolaridade eram determinantes no aumento de produção verificado enquanto que nos países desenvolvidos, seria o nível secundário e em menor escala o nível superior de educação que se apresentavam como determinantes no efeito residual da educação sobre a produção (Quiggin, 1999).

De acordo com Mesquita (2000), as técnicas de medida associadas à Teoria do Capital Humano, têm sido utilizadas com o intuito de calcular a taxa de retorno para indivíduos e empresas de determinados programas educativos, para avaliar a eficiência

da formação vocacional comparando-a com a de caráter geral e para tentar quantificar o impacto da educação e da formação no crescimento económico dos países. Assim, um dos instrumentos mais utilizados para o estudo deste impacto é o método *growth accounting* (contabilização do crescimento), desenvolvido por Denison em 1979 (Grácio, 1997; Mesquita, 2000; Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009; Quiggin, 1999), que procura uma estimativa dos coeficientes de uma função de produção, baseando-se em dados como o capital e o trabalho, sendo a qualidade dos elementos de trabalho medida através de um índice referente ao nível de escolaridade e de formação dos trabalhadores, ponderado pela taxa salarial média, associada a esses níveis de escolarização e formação. As estimativas de Denison evidenciaram um retorno de capital humano várias vezes mais elevado do que o retorno do investimento físico, embora tentativas posteriores de determinação da taxa de retorno não tenham sido tão otimistas, mantêm-se consistentes com a ideia de que os investimentos em educação são pelo menos tão amplos como os retornos do investimento físico, evidenciando que os resultados do modelo da contabilização do crescimento são consistentes com a teoria do capital humano em que se baseiam (Quiggin, 1999). Pencavel (1991, cit. por Mesquita, 2000), aplicando esta metodologia, concluiu que o fator capital humano, medido desta forma, influenciou o crescimento económico, medido em rendimento per capita, em valores com um mínimo de 3% e um máximo de 34%.

Assim, a Teoria do Capital Humano dominou a economia e a educação durante décadas e tem tido uma influência significativa na análise do mercado de emprego, na determinação de salários, na análise do crescimento económico, bem como nos gastos de saúde e migração, considerados também como investimento em capital humano, uma vez que também podem ajudar na determinação da capacidade de rendimento dos indivíduos e assim aumentar os seus ganhos ao longo da vida (Cabrito, 2002; Woodhall, 1987 b), mesmo apesar de não apresentar explicações perante situações de desigualdade salarial entre indivíduos de sexo, etnia e religião diferentes, mesmo mantendo todos os outros fatores constantes. A relação entre educação, economia e trabalho só veio a ser colocada em questão quando o desemprego começou a atingir os indivíduos mais qualificados, especialmente de nível superior, imperfeições que começaram a ocorrer no mercado de trabalho e que esta teoria se viu incapaz de responder de forma atempada e ajustada (Cabrito, 2002).

Acontecimentos como a persistência de situações de pobreza e de desigualdade na distribuição de rendimentos entre indivíduos com a mesma quantidade de capital humano,

da incapacidade da educação e dos programas de formação profissional de elevar os rendimentos dos mais desfavorecidos, da exigência de mais qualificação para os mesmos empregos e da discriminação contínua contra determinados setores laborais, fizeram emergir as críticas a esta proposta teórica (Cain, 1976, cit. por Cabrito, 2002) e colocar em causa o seu valor (Gillies, 2014). Ou seja, conforme Grácio (1997: 87), “*a percepção de um estado crítico das relações entre a educação escolar e a economia forma-se na segunda metade dos anos 70, sob a influência direta da brusca travagem do crescimento económico (o fim dos «gloriosos trinta anos» do pós-guerra)*”. Os próprios proponentes da teoria do capital humano, Schultz e Becker, de acordo com Gillies (2014), tiveram a necessidade de clarificar alguns aspetos da teoria. Schultz referiu que devido ao período longo, compreendido entre o investimento educativo e o seu retorno económico, seria absurdo pensar que as crises súbitas relacionadas com a inflação e a deflação poderiam ser resolvidas através da expansão ou da contração da educação. Por seu turno, Becker, fundiu a teoria do capital humano com a teoria da escolha racional, colocando o enfoque no indivíduo, no seu poder de escolha, e alterou o paradigma da sua análise, de uma perspetiva económica de um mecanismo relacional entre elementos e processos dentro de uma estrutura social para uma análise da racionalidade interna e a programação estratégica da atividade dos indivíduos. Na ótica de Gillies (2014), Becker, harmonizou esta teoria com as políticas neoliberais da era Thatcher e Reagan. De acordo com Foucault (2008, cit. por Gillies, 2014), tal aceção representa uma rutura com conceções anteriores, uma vez que o indivíduo passa a ser considerado como um objeto, a nível da análise económica, para se tornar num agente económico ativo, um empresário do eu (*self*), entendido como capital, produtor e fonte de rendimentos, dado que o capital não se pode separar do indivíduo que é seu portador.

Embora todos os autores concordem com a importância do papel da educação no desenvolvimento dos indivíduos, existem muitas divergências nesta matéria. De acordo com Cabrito (2002), as principais críticas à Teoria do Capital Humano põem em causa o papel cimeiro do mercado na construção dos fenómenos educativo e produtivo e salientam, ao invés, a importância das várias instituições sociais nesse campo como a escola, a família, a empresa, os sindicatos. De entre estas teorias críticas destacam-se (Cabrito, 2002; Grácio 1997; Mesquita, 2000):

a) Teorias da Seleção

Nesta corrente, assume-se que a educação não possui um valor social inerente e que os sistemas educativos fornecem um método para selecionar os estudantes e colocar os indivíduos mais aptos nos empregos melhor remunerados e mais complexos, sendo as saídas do sistema educativo meras classificações ou rankings, sendo a qualidade destes, determinada pela sua correlação com a capacidade de desempenho em empregos com alto estatuto (Quiggin, 1999). Ou seja, a educação constitui um sinal que os portadores mostram aos empregadores na altura do recrutamento (Spence, 1973; Berg, 1970; Thurow, 1970; Collius, 1979, cit. por Cabrito, 2002) e apenas reflete o capital humano inerente, sendo este capital, não a educação em si, que aumenta a produtividade e a possibilidade de melhores remunerações (Kjelland, 2008).

De acordo com Quiggin (1999), a teoria credencialista tem implícito que os cortes no domínio educativo são socialmente benéficos, enquanto que as estimativas de retorno social da educação e da contribuição da educação para o crescimento económico, baseadas na teoria do capital humano, consideram que os gastos em educação devem ser expandidos até ao ponto em que a taxa de retorno ao gasto adicional seja igual à taxa geral de retorno sobre o capital.

No entender de Kjelland (2008), no que respeita ao ensino superior, se esta modalidade funciona apenas como um sinal e não contribui independentemente para o aumento da produtividade do capital humano, então a educação é um sinal muito caro e que consome muito tempo. Pode até nem ser um sinal muito eficaz, sendo possível considerar que, por exemplo, a decisão individual de não prosseguir para o ensino superior seja devido a constrangimentos financeiros ou porque, de uma forma não racional, os indivíduos percecionam baixos retornos do ensino superior. A implicação seria que a educação pode então não sinalizar os indivíduos mais produtivos e, sendo assim, seria mais benéfico encontrar um sinal mais apropriado e menos oneroso (Kjelland, 2008).

Na perspetiva de Woodhall (1987 b), o credencialismo é importante, na medida em que colocou o enfoque, de forma precisa, no modo como a educação e outras formas de investimento no capital humano influenciam a produtividade e tem servido para lembrar que a educação faz mais do que transmitir conhecimento e competências, mas que a educação afeta também as atitudes, a motivação e outras características pessoais,

sendo um facto que estas características influenciam a produtividade do trabalhador de formas complexas.

b) Teoria da Segmentação do Mercado

Considera a descontinuidade do mercado e da relação laboral para explicar os fenómenos que a teoria do capital humano não explica (Doeringer & Piore, 1971, cit. por Grácio, 1997). Ao analisarem o mercado de emprego, os seus proponentes defendem que o cálculo dos salários não obedece exatamente à lei da oferta e da procura, como o preço de outros bens ou serviços. Sugerem que o mercado de emprego seja entendido como uma realidade segmentada, ao contrário dos neoclássicos que consideram que as forças da concorrência trabalham no sentido da sua homogeneização.

Como refere Grácio (1997), estes autores distinguem os segmentos do mercado de emprego da seguinte forma: a) mercado de emprego primário inferior – empregos operários estáveis e bem pagos sem grandes qualificações; b) mercado de emprego primário superior – maior qualificação pessoal e capacidade de iniciativa, autonomia elevada mas instabilidade em termos de carreira; c) mercado de emprego secundário – ausência de segurança no emprego, piores remunerações e más perspetivas de carreira. Na relação com a educação, os seus estudos revelaram que as competências dos trabalhadores são remuneradas de forma muito desigual nos três segmentos, sendo muito fraca no secundário, maior no primário inferior e mais ainda no primário superior, dados que vão contra a teoria do capital humano. Somente no segmento secundário, com fracos níveis de sindicalização, a formação dos salários está próxima dos termos da relação da oferta e da procura de mão de obra.

A existência, no mercado de trabalho, de trabalhadores com competências elevadas mas mal remuneradas é resultado do excedente de oferta de mão de obra que possui as características requeridas por estes postos de trabalho (Carnoy, 1971, Michon, 1991, Banchflower, 1990, cit. por Grácio, 1997). Desta forma, argumentam Carnoy e Levin (1985, cit. por Mesquita, 2000), que a melhoria do nível de aprendizagem somente é possível se ocorrerem alterações positivas no mercado de trabalho, na forma de mais empregos e remunerações de acordo com as qualificações, dado que na ausência destas condições, o valor de mercado das qualificações baixa, o que desincentiva a aquisição de determinadas capacidades, embora não diminua o incentivo para a aquisição de diplomas,

uma vez que “*se gera a ilusão de que a desvalorização que vão sofrendo os diversos graus de escolarização formal pode ser obviada através da aquisição de diplomas de grau sucessivamente superior*” (Mesquita, 2000: 52).

Doeringer e Piore (1971, cit. por Grácio, 1997; Cabrito, 2002) consideraram ainda a noção de mercado interno, que consiste num espaço em que a relação entre o empregador e o empregado não é resultado de uma negociação, mas a afetação dos trabalhadores às funções e a determinação dos salários obedecem a normas de caráter administrativo, as estruturas dos salários são relativamente independentes das forças externas do mercado, o recrutamento é limitado. A estrutura salarial é função das forças externas e da necessidade interna de equidade salarial, podendo constituir um problema para os empregadores a satisfação de ambos e assim, a relação entre a segmentação do mercado de emprego e os mercados interno e externo é próxima, uma vez que os empregos primários são bem integrados em mercados internos bem estruturados e os empregos secundários estão fora dos mercados internos. Pela ênfase aqui colocada nas estruturas sociais das empresas e no poder dos dirigentes, a tónica na educação e no seu papel é residual (Grácio, 1997, Mesquita, 2000).

c) Teorias da economia radical ou de reprodução

Associam o fenómeno educativo à reprodução social (Bowles & Gintis, 1975). Consideram que as capacidades cognitivas e as qualidades inatas dos indivíduos não são o fator principal de sucesso social e de acesso a melhores empregos mas, para que a coesão social se mantenha, é necessário que a meritocracia encontre correspondência na experiência individual, nomeadamente a experiência nas relações de trabalho, em que a distribuição do poder e dos privilégios contrasta com a igualdade dos direitos cívicos e políticos democráticos.

Desta forma, e como refere Grácio (1997), a fragmentação dos trabalhadores em diversas categorias e a ameaça do desemprego mina a sua capacidade de negociação, tendo aqui a educação escolar um lugar de destaque, por tornar mais aceitável a ideia de que o sucesso económico está dependente das qualificações e competências individuais e por socializar os indivíduos para o mercado de trabalho. Na altura do recrutamento, os empregadores levam em conta uma série de características dos candidatos, que têm a ver com traços biológicos (etnia, idade, sexo), as competências laborais, traços pessoais

favoráveis ao trabalho em questão, estilos de comportamento expressos na apresentação e vocabulário dos candidatos, do posicionamento relativamente a outras categorias laborais e o prestígio dos diplomas escolares. Assim, para estes autores, a escola, através da concessão de diplomas e da moldagem do comportamento, pela socialização que realiza, contribui para produzir estas diferenças, sendo que a saída antecipada da escola predispõe nos indivíduos uma atitude de subordinação e acatamento das instruções. Em relação ao ensino superior, uma maior autonomia académica em termos de horários, estudo e estilo de vida, ocorre uma socialização para funções de enquadramento que exigem capacidade de autonomia, de trabalho sem supervisão direta e a apreciação crítica dos meios para chegar aos fins. Da mesma forma, a socialização nas classes mais favorecidas promove a autonomia e o controlo interno, ao contrário da socialização para o controlo externo que ocorre nas famílias mais desfavorecidas (Grácio, 1997). Como refere Mesquita (2000), existe um *princípio de correspondência* (2000: 52), que postula que as relações sociais na educação reproduzem as relações sociais capitalistas do sistema económico.

Bowles e Gintis (1975) até apreciam as vantagens da teoria do capital humano, na medida em que esta teoria permite análises que não eram possíveis nas primeiras versões da abordagem neoclássica, considerando o trabalho como um meio de produção, cuja configuração depende da configuração total das forças económicas, rejeita a concepção simplista do trabalho homogéneo, diferenciando a força laboral, e pelo facto de considerar instituições sociais básicas como a família e a escola no âmbito da análise económica. Mas, referem, o sucesso desta abordagem tem alguns custos, como o facto do trabalho desaparecer enquanto categoria fundamental de explicação, sendo absorvido no conceito de capital, facto que não contribui para enriquecer as características específicas do trabalho.

Desta forma, Bowles e Gintis (1975) consideram esta teoria como enganosa enquanto matriz de investigação e guia para elaboração de políticas, uma vez que ao restringir a análise a preferências individuais exógenas, à matéria prima e tecnologias de produção alternativas, a teoria exclui a relevância da classe e do conflito de classes na explicação dos fenómenos do mercado de trabalho que, na visão destes autores, é essencial para explicar a estrutura salarial, os atributos individuais que são valorizados no trabalho e as relações sociais na educação. Continuando a sua argumentação, estes autores apresentam o seu conceito de capitalismo, um sistema onde os meios de produção são

propriedade e controlados por uma pequena minoria, e em que a maioria dos trabalhadores é forçada a vender o seu trabalho para poder viver. Neste contexto, a escola, a formação, a guarda das crianças, os cuidados de saúde assumem funções económicas duais, por um lado, têm um papel essencial, mesmo que indireto, na produção e, por outro, são essenciais para a perpetuação de toda a ordem social e económica, funções que só podem ser compreendidas tendo em consideração os elementos sociais de reprodução em cada período histórico como a estrutura de classes, os indivíduos que delas fazem parte e as instituições económicas de regulação. Desta forma, no seu entender, uma teoria adequada, deve ter em conta as teorias de produção e de reprodução, sendo que a teoria do capital humano não apresenta qualquer teoria de reprodução e apresenta uma visão parcial da teoria da produção.

5. Implicações da teoria do capital humano na elaboração de políticas educativas

Como refere Quiggin (1999), a diferença essencial nas implicações políticas do modelo do capital humano e dos outros modelos, está relacionadas com o nível desejável de gastos públicos na educação. A teoria do capital humano considera que uma alocação eficiente de recursos públicos e privados, deve ser expandida até ao ponto onde o valor presente do fluxo de retorno para os investimentos marginais seja igual ao custo, sendo que este fluxo inclui os aumentos de rendimentos e os benefícios não pecuniários da educação. Este autor considera que o nível ótimo de gastos com a educação, como parte do PIB, deve aumentar ao longo do tempo, desde que o capital e o conhecimento tecnológico sejam substitutos do trabalho não qualificado ou pouco qualificado e seja um complemento ao trabalho altamente qualificado. Assim, à medida que a intensidade do capital e a intensidade do conhecimento dos resultados aumentem, também aumenta a intensidade ótima de capital humano. Desta forma, os ataques à teoria do capital humano têm sido utilizados para justificar cortes nas despesas educativas e a mudança para uma formação vocacional mais estreita (Quiggin, 1999). Por outro lado, o credencialismo, de acordo com Quiggin (1999) implica que os gastos em educação são um desperdício, exceto na medida em que contribuam para a classificação dos estudantes, e assim é desejável a minimização dos recursos alocados para a educação, bem como o tempo passado na escolarização. Particularmente, como refere este autor, para esta abordagem,

“qualquer redução nos recursos ou no tempo que reduza o desempenho medido de todos os estudantes de igual forma é desejável, uma vez que reduziria os custos sem alterar as classificações (...) uma redução nos recursos é desejável se reduzir o desempenho medido dos estudantes menos capazes relativamente aos mais capazes” (1999: 139).

A perspetiva da OCDE, no documento intitulado *Human Capital Investment – An International Comparison* (1998, cit. por Mesquita, 2000), sobre o capital humano e os investimentos em educação e formação, aponta para a necessidade de afinação dos critérios de investimento, por forma a lhes assegurar uma rentabilidade adequada. A posição da OCDE é que os elementos constituintes do capital humano são os conhecimentos, as qualificações, as competências e outras qualidades de que os indivíduos são portadores e que interessam à atividade económica. Assim, nesta ótica, o investimento no capital humano deve ser uma estratégia dos países da OCDE por forma a promover o desenvolvimento económico, o emprego e a coesão social, dado que um nível elevado de competências e conhecimentos é fundamental para a segurança e o sucesso destes países.

Na ótica de Mesquita (2000), a perspetiva da OCDE constitui uma *espécie de atualização da teoria do capital humano* (2000: 63), assim como uma resposta aos limites identificados na aplicação desta teoria pelos governos, aos críticos da teoria, à crise do Estado Providência e à contenção de despesas associada, às novas exigências dos modelos de produção em relação às estratégias de formação e qualificação dos recursos humanos. Ainda assim, salientam Mesquita (2000) e Gillies (2014), a educação enquanto fator fundamental de desenvolvimento económico continua presente em todas as discussões que circundam o capital humano.

Quiggin (1999) avança com algumas conclusões em termos de política, considerando que ocorrerá um aumento na equidade através do aumento dos gastos em educação em idades onde o acesso é praticamente universal, o que é praticamente norma nos países desenvolvidos. Depois, a equidade será também melhorada através do aumento na média dos níveis educativos. A nível da educação pós secundária, o teor desta análise sugere que o enfoque principal dos subsídios para a educação deverá assegurar que todos os que podem beneficiar deste nível de ensino tenham oportunidades de acesso, em vez de reduzir os custos efetuados por aqueles que frequentam o ensino superior. Além disso,

os subsídios para o ensino superior podem justificar-se com base nas externalidades, nas falhas de mercado ou a provisão conjunta de ensino e investigação (Quiggin, 1999).

Em termos de ensino superior, e de uma perspetiva individual, como refere Kjelland (2008), pouco importa qual a teoria mais correta, uma vez que os indivíduos apenas podem otimizar a sua utilidade privada dentro de um dado sistema. Independentemente de a educação dotar o indivíduo de capital humano ou de atuar apenas como um sinal, a verdade é que os salários aumentam em função dos níveis de educação, ou seja, *“a decisão individual de prosseguir o ensino superior depende de nada mais do que o estabelecimento de uma correlação positiva entre a educação e os rendimentos, sobre os quais tanto a teoria do sinal como a teoria do capital humano dependem”* (2008: 70).

De acordo com Gillies (2014), é possível identificar a influência significativa da teoria do capital humano nas políticas públicas de educação. Assim, a nível europeu, esta teoria tem um impacto significativo quando categoriza as crianças e os jovens como recursos nacionais, na literatura política, semelhantes a qualquer outro recurso, uma vez que são potenciais criadores de riqueza, ou seja, *“as crianças e a sua educação são formas de reserva de capital, capazes de se desenvolverem para lucros futuros”* (2014: 84), evidenciado também pela OCDE quando considera que as sociedades devem investir nos seus recursos mais valiosos que são as pessoas. Gillies (2014), através de uma análise dos documentos legais de alguns países europeus, identifica o traço comum de que todos se referem à importância do investimento nas pessoas, no capital humano, no ensino superior, como forma de desenvolvimento económico. Também nos documentos da Comissão Europeia (2008, cit. por Gillies, 2014) vem expressa esta influência quando incita os países membros a aumentar o investimento em capital humano através de melhor educação e formação de competências.

Além disso, refere ainda Gillies (2014) que o conceito de investimento atualmente considerado se posiciona num contexto de um mercado competitivo internacional, uma vez que o investimento rende vantagens a nível internacional, como é evidenciado pelo Acordo de Lisboa (2000). Gillies (2014) conclui que os termos e os objetivos das políticas educativas andam à roda de ideias como o investimento no capital humano e na educação por forma a aumentar o grau de competitividade nacional, com vista ao desenvolvimento da sociedade do conhecimento, sendo a educação um fator chave para o desenvolvimento da competitividade, com atenção aos rankings internacionais.

Gillies (2014) chama a atenção para as implicações da consideração da educação como um investimento, considerando que “*esta forma discursiva da educação é antiética perante valores de sustentabilidade e perpetua as noções de exploração e lucro exaustivo que são problemáticas neste campo*” (2014: 87). Considerando-se a educação como um investimento, esta fornece assim lucros futuros em termos de atividades económicas, poder individual e de trabalho, sendo que o neoliberalismo reforça o indivíduo a maximizar estes retornos tornando-se proativo, empreendedor na procura de oportunidades para o retorno deste investimento. Da mesma forma, refere Gillies (2014), temas como etnia, género, desigualdades sociais são vistos como desperdício económico ao invés de serem considerados sob o ponto de vista da justiça social. Existem ainda mais implicações na consideração da educação como um investimento uma vez que não são focados temas como a educação especial, indivíduos portadores de deficiência, pois muitas crianças que necessitam desta modalidade de educação não se vão tornar economicamente ativos, nas formas correntes de aceção do trabalho e dos rendimentos. Desta forma, para Gillies (2014), a teoria do capital humano não tem condições, em termos democráticos, de ser a teoria que pretende ser. Outra questão apontada por Gillies (2014) relaciona-se com o facto de esta teoria necessitar de uma economia bem sucedida para que os seus pressupostos façam sentido, uma vez que fora desta, dificilmente altos níveis de escolaridade serão fatores económicos significativos, como refere “*um sistema educativo avançado instalado numa economia fraca é mais provável que gere emigração do que crescimento económico local*” (2014: 88) e neste sentido o investimento em capital humano seria a fundo perdido e uma das respostas do sistema poderia ser a redução dos níveis da educação pública ou a canalização do investimento estatal para formas mais básicas de educação. Finalmente, outra implicação referida por este autor, que ocorre em vários países ao nível do setor terciário é o enfoque nos gastos com a excelência, que oferece menos controversia no que toca a assuntos de justiça social, como é o caso do ensino superior, cada vez mais alinhado com a política económica e o facto de não ser um ensino obrigatório, não consta dos princípios da provisão universal e permite que seja alinhado com as ideias da teoria do capital humano (Gillies, 2014).

No entender de Grácio (1997), a produção científica no domínio das relações entre a educação e a economia tem, ironicamente, contribuído para reproduzir o que uma parte dela gostaria de contribuir para reduzir que é a autonomia das instituições de ensino relativamente às instituições económicas.

6. As novas políticas do Estado de Bem-Estar na era de globalização

Políticas sociais consistem em ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, em princípio relacionadas com a redistribuição dos benefícios sociais que visam diminuir as desigualdades sociais e estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconómico, com raízes nos movimentos populares do séc. XIX, dirigidas aos conflitos entre capital e trabalho, aquando das primeiras revoluções industriais (Höfling, 2001). Estas políticas inserem-se num determinado tipo de Estado e constituem-se como formas de interferência estatal por forma a manter as relações sociais de uma dada formação social, assumindo diferentes formas em diferentes sociedades e conceções de Estado. Como refere Della Porta (2003), foi a partir do séc. XX que as políticas sociais ganharam importância, sendo que numa primeira fase se visou o alargamento da instrução, enquanto condição prévia para usufruto de direitos de cidadania e o desenvolvimento de um sistema de instrução nacional, que a partir do séc. XIX foi apoiado por correntes filosóficas como o Iluminismo, como instrumento de educação, das correntes que se opunham ao poder da Igreja sobre o Estado, da burguesia, que pretendia uma força de trabalho mais qualificada e dos próprios trabalhadores que encaravam a educação como instrumento da sua emancipação. Os direitos sociais foram interpretados, na ótica de Della Porta (2003), como resultado do desenvolvimento da burguesia, uma vez que o aumento da produtividade permitiu investir mais recursos no bem estar dos cidadãos mas a redução de *fontes de solidariedade* (2003: 66) como a família ou a Igreja, a maior esperança de vida associada à riqueza, a necessidade de trabalho qualificado são elementos que apelam a uma maior intervenção do Estado.

Para Ball (2007), as políticas são sistemas de valores e simbólicos, modos de representação, de justificação e de legitimação das decisões políticas. São articuladas por forma a atingir determinados efeitos e como forma de gerar apoio para esses efeitos. No que se refere a políticas educativas em concreto, Ozga e Lingard (2007) consideram que a política educativa é contraditória em termos de efeitos e possibilidades, pois a educação é, simultaneamente, um meio de melhorar as condições de vida e de enriquecimento pessoal, assim como um processo que mantém as desigualdades e sustenta as formas conservadoras das formações sociais, encerrando deste modo um potencial tanto conservador como progressivo, de reprodução e transgressão. Neste sentido, Ball (2007), considera que a defesa da política de mercado no domínio educativo consiste numa forma

de “*política mágica*” (2007: 41), uma forma de tranquilizar, bem como uma resposta racional aos problemas económicos.

O Estado de Bem-Estar cresceu após o final da guerra e, desde meados de 1970, a maioria das configurações das instituições sociais nacionais conhecidas ainda hoje existem. No entanto, como referem Myles e Quadagno (2002), vários observadores anunciaram a eminência do seu fim e para autores como Bell (1978, cit. por Myles & Quadagno, 2002), este Estado criou uma revolução de expectativas crescentes que não poderia ser satisfeita sem a destruição das condições que permitem o funcionamento do mercado, pessimismo reforçado pelo lento crescimento económico, o desemprego crescente dos anos 70 e 80 e pela ameaça do envelhecimento da população. Com Afonso (2003), a queda da URSS foi apenas mais um dos fatores que conduziu à crise interna do Estado de bem-estar, descredibilizando e pondo em causa a gestão do Estado nos serviços públicos, proporcionando as condições para o regresso do liberalismo, agora renovado, como neoliberalismo.

De acordo com Hasenfel e Rafferty (1989), tornou-se um truísmo que o *welfare state* se encontra numa época de crise, uma crise de legitimação evidenciada pelo declínio da taxa de crescimento económico e pela crise fiscal do Estado, a ascensão de elites políticas conservadoras com uma ideologia anti *welfare state* e um decréscimo de credibilidade entre os intelectuais que defendem este Estado, assim como entre políticos de ambas as facções.

Após os anos 70, na ótica de Pierson (1996), existe uma acomodação à austeridade, em que os governos se deparam com um lento crescimento económico, altos níveis de desemprego, aumento dos deficits nacionais e a consciência das implicações fiscais que os orçamentos para os cuidados de saúde e pensões têm, resultantes do envelhecimento da população. No entanto, Myles e Quadagno (2002) consideram que, antes de se considerar a morte anunciada do *welfare state*, há que atentar em dois pontos: a) muitas das mudanças que à primeira vista podem parecer um recuo do bem estar são na verdade uma reestruturação desses programas e b) apesar das pressões fiscais, orçamentais e demográficas, as novas políticas de bem estar evidenciam a resiliência notável dos *welfare state*. Já para Barroso (2014), a austeridade esconde uma opção ideológica:

“a austeridade enquanto discurso assume uma função legitimadora de um conjunto de outras medidas que estão para lá daquilo que as «políticas de austeridade» configuram, em sentido estrito (...) o racional das medidas de austeridade não é o combate à crise mas sim a mudança de regime. A austeridade como solução inventa o Estado como problema” (2014: 32).

Myles e Quadagno (2002) referem que as médias em gastos de carácter social nas democracias capitalistas continuaram a aumentar na década de 1980, embora de forma mais lenta que na década anterior e nos anos 90 uniformizaram-se. No entanto, poucas alterações podem considerar-se como uma mudança de regime ou esforços no sentido de acabar com o *welfare state*. Como refere Pierson (1996), é improvável que ocorra uma transformação radical nos *welfare state* existentes pelo facto de que a impopularidade política que advém dos cortes em programas que beneficiam amplos setores de população impõe custos políticos elevados aos governos em exercício. Assim, os governos tendem a dispersar as culpas das reformas através de negociações que, geralmente, envolvem os partidos de oposição, os sindicatos e as associações comerciais e, por vezes, através de referendos. O consenso alcançado através de acordos bipartidários ou pactos sociais tornam difícil uma mudança dramática e os cortes são frequentemente acompanhados por outros tipos de benefícios para que as reformas consigam apoio (Myles & Quadagno, 2002). No entanto, e com Pierson (1996), as novas políticas de bem estar são claramente diferentes das do período de expansão, sendo política atual do *welfare state*, uma *política do evitar de culpas* (1996: 179) e os governos que confrontam os imperativos eleitorais das democracias modernas só tomam medidas de poupança quando descobrem formas de minimizar os custos políticos envolvidos. Assim, *“o welfare state permanece o aspeto mais resiliente da economia política do pós-guerra”* (1996: 179), embora, como considera Habermas (1996, cit. por Dale, 2007), os Estados têm que adaptar os sistemas de bem-estar nacionais à capacidade para competirem internacionalmente. Também Ball (2007), se pronuncia relativamente a este aspeto considerando que a “magia do mercado” (2007: 42) para os políticos, funciona de várias formas. Assim, consiste numa intervenção sem intervenção, distanciando o reformador dos resultados da reforma, potenciando a supervisão à distância e, por outro lado, as novas políticas acarretam riscos políticos, uma vez que podem invalidar formas diretas de controlo, podendo deixar os políticos no cargo mas não no poder.

No campo educativo em particular, refere Ball (2007), que a atração por estas novas políticas reside exatamente na *alocação específica da culpa* (2007: 42), distribuída pelas possíveis falhas das novas políticas ou pela política dentro dos sistemas educativos, muitas vezes personificadas nos professores. Desta forma, considera o autor que existem duas agendas políticas relacionadas no âmago destas novas reformas, sendo que a primeira visa ligar a educação aos interesses económicos, assentando numa articulação e declaração por parte do Estado dos requisitos da educação e implica uma afirmação das funções do Estado perante a educação enquanto bem público. A segunda relaciona-se com a separação da educação do controlo estatal, conferindo uma aparência de maior autonomia às instituições educativas na realização desses requisitos e sujeita a educação aos métodos do mercado, redefinindo-a como um bem privado competitivo (Ball, 2007).

Barroso (2006b), considera redutor, na regulação em educação, a mera consideração do binómio *regulação pelo Estado-regulação pelo mercado* e, da mesma forma, não é possível fazer face às falhas do mercado com o reforço do Estado nem o contrário, fazer face às falhas do Estado, reforçando o mercado. De acordo com este autor, não é possível um debate informado sobre os modelos de governação da educação, enquanto este se limitar ao maniqueísmo Estado-mercado. No entanto, com Barroso (2005), assiste-se atualmente a um recuo da versão mais radical do neoliberalismo e ao surgimento de propostas alternativas, que procuram um equilíbrio entre o Estado e o mercado e até de superar esta dicotomia através da intervenção sociocomunitária na gestão do setor público.

Neste sentido, e como tentativa de superar o maniqueísmo, através de novas formas de governo no setor público e de coordenação da ação social, surgiu um novo conceito, dentro da ciência política, económica e nas ciências sociais, de origem inglesa, que se traduziu entre nós como governança (*governance*), que sugere uma ação de condução num ambiente incerto (Barroso, 2006b). Assim, socorrendo-se de Jessop (2003), Barroso (2006b) define o sentido da utilização do conceito, bem como a pertinência do mesmo na identificação do papel do Estado nestas novas formas de regulação da educação. Então, de acordo com Jessop (2003), *governança* consiste numa auto organização reflexiva, de atores independentes que se encontram em relações de interdependência recíproca, e é baseada num diálogo contínuo e na partilha de recursos com o intuito de desenvolver benefícios mútuos na realização de projetos conjuntos, gerindo as contradições e dilemas que são inerentes a estas situações. Ou seja, consiste

num mecanismo diferente da auto-regulação do mercado e da regulação do Estado e constitui uma forma de superar a divisão entre governantes e governados nos regimes representativos, assegurando a entrada e o envolvimento de parceiros (*stakeholders*), contendo uma dimensão positiva de consulta, negociação, reflexão e diálogo (Jessop, 2003, cit. por Barroso, 2006b). Para que seja possível a sua efetivação, é necessário a existência de meta estruturas de coordenação inter-organizacional que assegurem a metagovernança (idem), sendo este conceito essencial para a compreensão do papel do governo como garante das condições necessárias ao exercício deste processo de reflexão e auto-organizado de multirregulação, uma vez que existe em simultâneo com as formas tradicionais de coordenação (Barroso, 2006b).

Em termos da evolução da regulação, Afonso (2003: 49), refere-se a seis aspetos que considera relevantes neste processo que, ainda que digam respeito a outros níveis de escolaridade, espelham também a evolução da regulação no campo do ensino superior: 1) diversidade de dispositivos e níveis de controlo, que implica um menor envolvimento do Estado na prestação do serviço de educação e aumenta a tendência de prestação de contas através de indicadores de desempenho, tanto a nível institucional, pela quantidade de elementos a reportar e pela avaliação externa, mediante uma agência independente, a A3ES, como a nível social, resultado das lógicas de ação dos atores em jogo, mediante adoção de estratégias mercantis na governança do ensino superior; 2) reforço da regulação mercantil; 3) erosão da profissionalidade docente; 4) intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola, no caso presente, sobre as IES; 5) flexibilização na provisão de recursos financeiros – face aos cortes de financiamento, as IES necessitam de procurar fontes alternativas; 6) promoção da participação social no governo da escola pública – com a criação dos Conselhos Gerais, em que são mobilizados elementos relevantes da sociedade civil para a governança do ensino superior.

7. A globalização num olhar breve

Neste contexto, importa considerar e definir o que é a globalização que, como refere Dale (2007), não será a resposta para as questões e a orientação que a política assumiu mas torna-se necessário compreender a natureza da globalização e de que forma e com que consequências tem afetado as políticas nacionais. Para este autor, este fenómeno consiste numa relação nova e inédita entre os Estados-nação e a economia

mundial, com múltiplas formas. O impacto da globalização não se traduziu na perda da soberania territorial dos Estados mas perdeu-se a capacidade estatal de definir políticas de forma independente. Ou seja, “*a globalização cria amplos padrões semelhantes de desafios para os Estados que moldam as suas possíveis respostas de formas semelhantes*” (2007: 48), sendo que no domínio educativo, os efeitos deste fenómeno são indiretos, isto é, mediados pela globalização mas direcionados pelos Estados-nação e assim, a globalização não pode ser reduzida a uma imposição de políticas idênticas em todos os países. No entender de Ozga e Lingard (2007), a globalização esbate as diferenças entre o nacional e o internacional, o global e o local, afetando deste modo uma nova espacialidade das políticas, com efeitos visíveis nas principais atividades económicas, nas comunicações e nos media, nos mercados financeiros, na difusão de modelos e estruturas de orientação política nos setores público e privado, na difusão de padrões de consumo mundiais, na internacionalização dos Estados e na diminuição da capacidade dos governos nacionais.

Dale (2007), considera que a globalização não é um processo homogéneo nem o são os seus efeitos. Operando em diversas vertentes, está associada a três formas distintas de regionalização – na Europa, Ásia e América – geradores e mediadores de diferentes políticas e mecanismos. A globalização surgiu a partir de um conjunto específico de circunstâncias relacionadas com o contexto político e económico do pós-guerra, concentrados no conjunto de acordos económicos internacionais conhecidos como Acordo de *Bretton Woods*⁷, que assentava na hegemonia dos EUA e na divisão do mundo

⁷ Bretton Woods foi o nome dado a um acordo de 1944 no qual estiveram presentes 45 países aliados, com o objetivo de reger a política económica mundial. Segundo este acordo, as moedas dos países membros passariam a estar ligadas ao dólar (com uma variação de cerca de 1%), e a moeda norte-americana estaria ligada ao Ouro a 35 dólares. Por forma a garantir a harmonia do processo, foram criadas, com o acordo Bretton Woods, duas entidades de supervisão, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial. Com este acordo, o dólar passou a ser a moeda forte do sistema financeiro mundial e os países membros utilizavam-na para financiar os seus desequilíbrios comerciais, minimizando custos de detenção de diversas moedas estrangeiras. Durante vinte anos o sistema Bretton Woods funcionou como previsto, mas, a partir da segunda metade da década de 60 começaram a surgir problemas devido à degradação das finanças norte-americanas. Para se financiar o défice orçamental houve um aumento da emissão de dólares, o que, por um lado, começou a criar problemas aos restantes países membros do acordo Bretton Woods, porque obrigava-os a emitir as suas próprias moedas para manterem o câmbio "fixo", criando pressões inflacionistas na sua economia, e por outro, associado a uma degradação da conta corrente norte-americana, com as importações a crescerem mais rápido que as exportações (a balança comercial passou de um excedente de 6,8 mil milhões em 64 para um défice de 2,9 mil milhões em 71, sendo tal facto também devido à sobrevalorização do dólar, que mantinha o preço dos produtos norte-americanos muito elevados face aos europeus), a quantidade de dólares passou a exceder o stock de ouro diminuindo a vontade dos outros países de ter dólares. (em 1971 o passivo norte-americano era de 70 mil milhões de dólares e o stock de ouro de apenas 12 mil milhões). A pressão foi aumentando e durante o primeiro semestre de 1971 já se notava alguma valorização das moedas mais importantes face ao dólar, apesar de terem sido tomadas algumas medidas para contrariar essa tendência. Mas, Nixon pôs fim ao acordo de Bretton Woods e à convertibilidade do

em dois blocos devido à Guerra Fria. No entanto, as condições que originaram este acordo já não existem e este acordo foi incapaz de responder às novas forças económicas globais (Dale, 2007; Myles & Quadagno, 2002). No entanto, refere Dale (2007), que estes fatores erodiram a capacidade dos Estados em controlar os seus assuntos e os seus acordos mútuos para a gestão coletiva de interesses comuns. As reações dos Estados a este contexto são agrupadas por Dale (2007) em duas dimensões. Por um lado, individualmente, os Estados assumiram uma forma de Estado competitivo (2007: 50) e, por outro, coletivamente, os Estados preocuparam-se em estabelecer uma matriz de organizações internacionais que procuram estabelecer uma *governança sem governo* (idem). De entre as organizações mais proeminentes com este objetivo, destacam-se o FMI, a OCDE, o BM, a EU, entre outras, orientadas por uma série de preferências ideológicas que desenvolveram uma *ortodoxia* (2007: 51) de respostas aos problemas colocados pelos países ricos às alterações económicas globais.

Esta ideologia comum, a ortodoxia, como conta Dale (2007), foi agrupada nos seus elementos-chave por Williamson (1993, cit. por Dale, 2007), sob a designação de Consenso de Washington⁸. De forma breve, as principais diretrizes do Consenso de

dólar em ouro, anunciando a sua vontade de realinhar as taxas de paridade. Após o anúncio, os mercados estiveram fechados durante uma semana e quando abriram o dólar foi desvalorizando, com os Bancos Centrais a intervir e a controlar a situação. (http://www.clubeinvest.com/_technical_analysis/forex/Bretton_woods/Bretton_woods.php)

⁸ O Consenso de Washington corresponde a um conjunto de dez recomendações de política económica, formuladas em 1989, pelo economista inglês John Williamson, orientações com o objetivo de ajudar os países a saírem da crise económica. Foi formado pelo FMI, pelo BM e pelo Tesouro dos EUA, as três instituições com sede em Washington. As recomendações foram no sentido da liberalização do comércio externo e do sistema financeiro e reformar a intervenção do estado e atrair capital estrangeiro aos países. Consideraram-se duas causas fundamentais para a crise na América Latina: o protecionismo e a intervenção excessiva do Estado e a incapacidade do governo em controlar o défice público. Foram propostas dez medidas para ultrapassar o problema: 1) disciplina fiscal – os altos défices acumulados em quase todos os países da América Latina tinham conduzido a desequilíbrios macroeconómicos que causaram problemas de inflação; 2) reordenação das prioridades dos gastos públicos – para fazer face ao défice fiscal, optou-se pela redução dos gastos; 3) reforma fiscal – aumento de impostos, com uma base ampla e com tipos marginais moderados, ou seja, o imposto adicional por se ter mais rendimentos era baixo; 4) liberalização das taxas de interesse, por forma a serem estabelecidas pelo mercado; 5) liberalização da taxa de câmbio para também ser estabelecida pelo mercado; 6) liberalização do comércio, onde a ideia de proteção das indústrias nacionais face às estrangeiras foi considerado um obstáculo ao crescimento; 7) liberalização do investimento estrangeiro direto e assim contribuir para a entrada de capitais, tecnologia e experiência; 8) privatização, com base na ideia de que o setor privado é gerido de forma mais eficaz que o público; 9) desregulação, como forma de fomentar a concorrência na América Latina, onde se encontravam as economias mais reguladas do mundo; 10) direitos de propriedade, numa região onde estes direitos eram muito inseguros, implantaram-se direitos garantidos como na EU. Em termos de resultados positivos deste consenso: a) diminuição da inflação; b) diminuição do défice orçamental; c) diminuição da dívida externa; d) aumento do fluxo de capitais. No entanto, este consenso foi alvo de muitas críticas, muitas referindo-se à tónica neoliberal do mesmo e consideram os seguintes resultados negativos deste consenso: a) não foi conseguido um crescimento económico; b) aumento da desigualdade; c) ausência de progressos sociais; d) deterioração dos direitos humanos. Embora as medidas não tenham tido os resultados esperados em todos os países, alguns países como Chile, Uruguai, El Salvador e Brasil tiveram mais sinais positivos como o

Washington consistiam na disciplina orçamental, reforma fiscal, eliminação de barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulação com a erosão do papel do Estado (Dale, 2007; Barroso, 2005) que, em conjunto, constituem os filtros ideológicos que orientam as decisões políticas nacionais (Dale, 2007).

A globalização distingue-se do colonialismo/imperialismo pelo facto de a primeira não resultar de uma imposição de uma política de um país sobre outro, com recurso a apoio militar ofensivo, mas um efeito construído supranacionalmente. Assim, o resultado é diferente do da colonização, na medida em que o objetivo da constituição das organizações supranacionais não foi o enfraquecimento dos Estados, já de si poderosos, mas reforçar a sua capacidade de resposta coletiva a forças que individualmente os países não conseguiam controlar (Dale, 2007).

Sendo que a resposta individual dos Estados foi tornarem-se mais competitivos, a característica chave desta transformação é o facto de priorizarem a dimensão económica das suas atividades acima de todas as outras (Ball, 2007; Dale, 2007). No entanto, a globalização pode alterar os parâmetros das políticas nacionais, mas não apaga necessariamente as particularidades nacionais, uma vez que as políticas internacionais são interpretadas e aplicadas de modo diferente nos vários países.

Myles e Quadagno (2002) apontam três elementos chave para a mudança do carácter do Estado de Bem-Estar, considerados durante a década de 90 – a) globalização - dado que todos os governos dependem do investimento de capitais para a criação de emprego e para conseguir rendimentos, todos os governos têm que competir com políticas que estimulem o investimento, independentemente da ala política a que pertençam. Ao contrário, políticas que se afastam de um clima de investimento favorável (impostos altos, segurança social generosa) serão evitados. Como refere Mishra (1999, cit. por Myles & Quadagno, 2002), ao permitir uma alternativa ao capitalismo, a globalização fortaleceu consideravelmente o poder negociador deste contra o governo e o trabalho, sendo as principais vítimas, os *welfare state* nacionais cuja provisão social é mais generosa que outros Estados; b) a pós industrialização - por uma mudança radical do emprego da indústria para os serviços, é considerado um dos principais responsáveis pelo decréscimo

progresso na diminuição da pobreza. Outros países como a Argentina, perderam na aplicação de todas as medidas deste consenso. <http://economipedia.com/historia/consenso-de-washington.html>

das políticas de bem estar, uma vez que o lento crescimento económico e o aumento do desemprego que se seguiu aos choques petrolíferos de 1973 e 1979 são as causas da pressão fiscal do lado da procura (beneficiários) e da oferta (rendimentos) e c) a revolução de género - a revolução no emprego feminino é a origem de uma das maiores pressões do período contemporâneo, com efeitos variáveis nos diferentes países. Nos EUA existem altos níveis de pobreza infantil e feminina, enquanto que na Europa existe uma crise de fertilidade.

Assim, as políticas de bem estar são diferentes numa era de austeridade, uma vez que o crescimento económico lento, uma elevada taxa de desemprego e a diminuição dos rendimentos estatais favorecem o aparecimento de críticas aos programas sociais e dificultam inovações neste campo (Myles & Quadagno, 2002; Cox, 1998), e os países ocidentais enfrentam uma série de pressões, muitas vezes contraditórias, que apelam a novas reformas (Cox, 1998). Neste sentido, as instituições políticas que estruturam os interesses representativos e tomam decisões têm um papel decisivo na definição da estrutura da oportunidade política, restringindo as opções disponíveis aos líderes políticos, independentemente da ala a que pertençam (Myles & Quadagno, 2002). Existe uma corrente de individualismo económico (Hasenfeld & Rafferty, 1989), com raízes no liberalismo clássico, que postula que cada indivíduo é responsável pelo seu próprio bem estar e que o sucesso económico é fruto de trabalho árduo e da prosperidade, sendo a pobreza considerada como consequência de deficiências pessoais, biológicas e/ou culturais, que resultam na ausência de compromisso com a ética do trabalho, entendido como o maior fator de sucesso. Considera que a intervenção governamental fomenta a dependência e assim corrompe moralmente os indivíduos e o seu papel deve estar circunscrito a um *welfare state* residual, somente de ajuda aos pobres. Por outro lado, o princípio da responsabilidade coletiva e da igualdade social implica, como referem Hasenfeld e Rafferty (1989) o papel determinante do governo na provisão de iguais oportunidades económicas a todos os cidadãos e têm obrigação de garantir que todos tenham um nível de vida aceitável e assim a intervenção estatal é considerada moralmente justificada.

No que respeita ao domínio educativo, refere Afonso (2003) que a crise do Estado Providência e a falência do consenso social democrata keynesiano, que inspirou as políticas públicas ocidentais desde meados do séc. XX, a queda da URSS, do socialismo real e das economias planificadas, conduziu a processos de reestruturação estatal que

colocam em questão as políticas tradicionais do Estado relativamente à provisão de educação. De acordo com Dale (2007), a globalização induz esta mudança de paradigma na definição das políticas nacionais, uma vez que retira algumas matérias do controlo dos Estados nacionais, que teve como consequência, o definir de um novo acordo estatal, descrito como competitivo-contratual, que tem como critério determinante para a definição de políticas a competição internacional e o contratualismo como fonte dominante das tendências administrativas e das capacidades estruturais. Um outro factor enunciado por Dale (2007), enquanto consequência mais direta e relevante é o desenvolvimento de respostas supranacionais para problemas comuns dos Estados, através de um processo de *contaminação*, referido por João Barroso (2005; 2014) que será descrito com mais pormenor mais adiante. Neste sentido, Dale (2007), refere-se a cinco mecanismos que podem ter efeitos nas políticas educativas nacionais, que considera como efeitos da globalização – a) harmonização – baseado no desenvolvimento da UE, requer que todos os países membros cedam e agreguem alguma da sua capacidade de elaboração de políticas à organização supranacional, processo que se opera através de acordo mútuo; b) disseminação – cujo exemplo mais significativo é a OCDE, que trabalha através do estabelecimento de uma agenda estratégica, produzindo documentos que indicam aos países membros a direção a seguir em vários domínios políticos (no caso da educação, a tentativa de desenvolvimento de indicadores comparativos internacionais para os sistemas educativos nacionais); c) standardização – cujo exemplo é a ONU/UNESCO, organizações que trabalham no sentido de transformar as políticas de forma congruente, através da aderência a princípios políticos mais amplos, requisitos para que possam ser membros da organização, o que pode trazer benefícios para os países mais pobres, mas simultaneamente, parece que os países não são considerados modernos enquanto não aderem a estes princípios políticos, o que conduz a um isomorfismo global. Para a aderência aos seus princípios, estas organizações operam através de pressão, pela imposição de sanções aos países incumpridores, e pela utilização das normas como recursos a que os países podem recorrer; d) instalação de interdependência – cujo ponto de partida é o património partilhado da humanidade, mecanismo que se foca em assuntos que estão para além do espectro dos Estados nação como o ambiente, os direitos humanos, a paz, iniciado com a sociedade civil global e baseado no trabalho de ONG's; e e) imposição – difere dos outros mecanismos porque obriga os países a adotarem determinadas políticas e não se baseia na aprendizagem, persuasão ou cooperação para efetuar as mudanças pretendidas (Dale, 2007).

Ball (2007), baseando-se em Carter e O'Neill (1995) refere que existe uma nova ortodoxia, uma mudança que está a ocorrer nas relações entre a política, o governo e a educação nos países ocidentais pós-industrializados, que traduzem em cinco elementos: a) melhoria da economia nacional mediante o estreitamento das ligações entre a escolaridade, emprego, produtividade e comércio; b) salientar os resultados escolares em termos de competências de emprego; c) controlo mais direto sobre o currículo e a avaliação; d) reduzir os custos para o governo da educação; e) aumentar o envolvimento da comunidade na educação através de um envolvimento direto na tomada de decisão nas escolas e pressão para a escolha de mercado.

Na mesma linha, embora com designação distinta vão Avis et al. (1996, cit. por Ball, 2007) quando referem a existência de um novo consenso, criado pela EU, e que conceitos como a sociedade de aprendizagem ou economia do conhecimento, são condensados políticos deste consenso, que servem e simbolizam a crescente colonização da política educativa por imperativos políticos económicos. Ball (2007) enuncia cinco elementos que constituem influências para estes processos: a) neoliberalismo – a apologia da ideologia de mercado contra a ineficiência burocrática; b) nova economia institucional – que explica as atividades humanas com base na escolha dos indivíduos racionais; c) performatividade (desempenho) – princípio de governança que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e os seus ambientes externo e interno; d) a teoria da escolha pública – um aspeto chave do neoliberalismo; e) novo gerencialismo – inserção das teorias de e técnicas do setor privado e o culto da excelência no setor público, que enfatiza a qualidade, a proximidade com o cliente e a inovação. De acordo com Ball (2007), a propagação destas influências a nível internacional pode ser compreendida de duas formas que são o empréstimo de políticas e o estabelecimento de ortodoxias por parte das organizações supranacionais.

No domínio educativo, Ozga e Lingard (2007), consideram que a globalização coloca a educação em primeiro plano, desafiando simultaneamente a capacidade dos sistemas educativos para construir as identidades nacionais. A globalização procura mobilizar a educação para o crescimento rápido e competitivo e à transmissão de tecnologias e conhecimento ligadas à competitividade nacional dos Estados no contexto da economia global.

8. A educação – uma questão de direito?

No contexto de origem dos Estados de Bem-Estar, um dos direitos dos cidadãos era o acesso à educação. Numa altura em que os governos incentivam as IES a diversificar as suas fontes, com maior peso para os estudantes e famílias, importa verificar em que condições se encontra o direito à educação. Assim, de forma muito breve, penso ser importante um olhar sobre o caminho percorrido pela educação enquanto direito social.

Os princípios do *welfare state* têm sido alvo de críticas e, crescentemente, a ideia de direitos sociais garantidos por um Estado nacional é considerada ineficiente devido a organizações supranacionais como a EU ou como irrelevante, uma vez que a ideia dos direitos humanos substitui a visão limitada de direitos nacionais protegidos pelo Estado (Cox, 1998; Gillies, 2014). A ideia de que os Estados podem planear e dirigir as sociedades é considerado antidemocrático, inflexível e retira a capacidade à sociedade de se organizar, e finalmente, a maior parte dos críticos refere-se aos efeitos na natureza humana e o *welfare state* é criticado por encorajar a fuga às obrigações sociais e por desencorajar a ambição e a iniciativa. Estas críticas, de acordo com Cox (1998) estão na base das reformas do *welfare state*. Estas reformas introduzem novos elementos na ideia do *welfare state* e têm impactos, muitas vezes não considerados.

Cox (1998) refere-se ao impacto de algumas destas reformas. Assim, atualmente, numa época de insegurança económica, a poupança é o objetivo de muitas reformas, que muitas vezes têm outro impacto na noção de direito representada nos programas de assistência, ou seja, se poucos cidadãos reclamarem determinado benefício, ocorre uma poupança mas, simultaneamente, o direito em questão já não está disponível para todos. Apesar de a intenção ser a poupança, a noção de direito pode ser afetada de diversas formas e, de acordo com Cox (1998) existem três tipos de medidas de austeridade que produzem tais efeitos secundários: cortes generalizados, esforços para desencorajar a adoção de programas e seleção dos beneficiários-alvo. Os cortes generalizados podem ter grande impacto se se considerar, com Cox (1998), a definição de Marshall entre programas universais que garantem um mínimo social e os que se esforçam para atingir o ótimo social, o que pode alterar o compromisso estatal no sentido de que nada mais do que o mínimo deve ser garantido. Os esforços para desencorajar a adoção de programas por parte dos cidadãos substituem a ideia da universalidade do direito pela noção moral de que só os carenciados devem ter esse direito. A seleção de beneficiários-alvo representa outra forma em que as medidas de austeridade alteram a conceção de direito,

restringindo o número de pessoas abrangidas. Consideradas em conjunto, o impacto destas reformas altera a ideia dos direitos sociais no *welfare state*, transformando os programas de assistência em exclusivos em vez de inclusivos, colocam a tónica na necessidade em vez de no direito como base para os reclamar e marcam uma viragem de uma assistência universal para uma assistência seletiva. Tais reformas configuram um sistema flexível e produzido de acordo com as necessidades individuais (Cox, 1998).

As medidas de austeridade conferem aos direitos sociais um estatuto incerto e, como refere Cox (1998: 10):

“durante o período do pós-guerra, a codificação dos direitos sociais tornou-os rígidos e transparentes (...) [atualmente] existe uma visão mais discursiva dos direitos, onde os direitos sociais são determinados por um processo de diálogo e contestado entre reclamantes em competição, em vez de se apelar a princípios fixos”.

Ou seja, não existe um cidadão com direitos, mas um cidadão que precisa de convencer o Estado da necessidade de assistência e, com uma visão discursiva dos direitos, aumenta o potencial de desigualdade e torna-se responsabilidade do cidadão convencer o Estado de que precisa.

É importante a definição de direito, neste caso, direito de sentido universal. Para McCowan (2012), direitos são exigências justificadas que um indivíduo ou grupo pode fazer a outros e, citando Sen (2004), refere que os direitos humanos são acima de tudo morais, exigências éticas que podem inspirar a legislação, sendo o debate sobre os direitos essencial para o seu estabelecimento e legitimação. Por outro lado, a existência de um direito, como refere Bobbio (1992, cit por Curry, 2002; Bergström, 2010) implica a existência de um sistema de normas, uma vez que ao direito estão associadas obrigações e assim a origem histórica de um dado direito inicia-se por uma exigência social, afirmada em crescendo até se converter em *“direito positivo. Esta conversão não significa a universalização do mesmo... universalização indica que aquela exigência, já posta como direito se torna generalizada para todos os cidadãos ou amplia os níveis de atendimento”* (Curry, 2002: 260). No entanto, a realização do direito pode entrar em conflito com as condições sociais e políticas e, perante as desigualdades sociais, torna-se difícil introduzir um regime político em que a igualdade política opere para diminuir as desigualdades e por isso *“a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento*

linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países” (Curry, 2002: 247). Além disso, a lei apresenta um caráter contraditório que é o facto de nela estar sempre presente uma dimensão de luta, de uma forma geral, por uma sociedade mais justa, sendo que o avanço da educação além do ensino primário foi fruto de lutas com o objetivo de garantir uma igualdade de oportunidades (Curry, 2002).

Os direitos sociais surgem a partir das revoluções socialistas e das lutas das classes operárias por melhores condições de trabalho e de vida, que procuravam abolir a exploração da revolução industrial. Compreendem direitos ligados ao trabalho, (salário, horários, segurança social, férias), à educação, à saúde, habitação, cultura, lazer e segurança (Bauer, 2008). Como refere Della Porta (2003), o séc. XX foi considerado o período em que se completou o desenvolvimento dos direitos de cidadania, o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, de que desfrutaram todos os membros de um Estado, sendo que a *“extensão dos direitos de cidadania às classes baixas está sem dúvida ligada à definição do Estado como nação e dos súbditos como cidadãos”* (2003: 60).

Marshall (1967, cit por Curry, 2002; Bergström, 2010; Della Porta, 2003; Hasenfeld & Rafferty, 1989; Klausen, 1995) diferencia os direitos por períodos históricos e considera que os direitos civis (liberdade da pessoa, da palavra, do pensamento, da fé, de propriedade, à justiça) se estabeleceram no séc. XVIII, os políticos (eleitor, membro de partido político) no séc. XIX e os sociais (bem estar económico, segurança, participação, educação) no séc. XX e as instituições associadas aos direitos civis são os tribunais, as do poder político são os parlamentos nacionais e as dos direitos sociais são o sistema educativo e os serviços sociais (Della Porta, 2003).

Um direito social, como refere Cox (1998: 12)

“envolve um contrato entre o Estado e os seus cidadãos. A posse do direito impõe um dever à outra parte para assegurar o seu cumprimento. Mas a noção de que o direito acarreta consigo uma obrigação da parte de quem tem o direito assenta numa ligação moral e não numa ligação lógica (...) um Estado liberal, moralmente neutro por definição, é incapaz de articular o sentido de obrigação”.

Existe uma tendência crescente que considera os direitos como exigências negociadas que equilibram não só a liberdade e a autonomia de quem exige, mas também

são expressão de preocupações de outros membros da sociedade e, desta forma, as obrigações podem ser pressionadas porque os contribuintes têm o direito de exigir que os governos sejam responsáveis pelo dinheiro que gastam. A codificação dos direitos foi concebida, como refere Cox (1998), para proteger os mais fracos dos mais fortes, tornando todos iguais e, se se perde este sentido, corre-se o risco de fortalecer os mais fortes contra os mais fracos e assim, as pequenas reformas do *welfare state*, numa perspetiva macro podem ser dramáticas.

Klause (1995) considera que é necessário fazer-se uma distinção entre direitos e redistribuição. Os direitos sociais implicam a redistribuição dos rendimentos entre os diversos grupos sociais enquanto que os direitos civis e políticos, ao contrário, representam direitos indivisíveis e não transferíveis que pertencem aos indivíduos, uma vez que se um indivíduo reclamar estes direitos, não afeta o valor da exigência de outro indivíduo. No caso da política de distribuição, uma vez que os direitos sociais estão ligados às capacidades fiscais do Estado, a cidadania social não pode criar um direito inalienável de apoio por parte do Estado. Desta forma, esta cidadania deve ser considerada apenas como um paradigma particular das políticas de distribuição nos *welfare state* industriais desenvolvidos.

Pela Declaração dos Direitos Humanos, assume-se que a educação, pelo menos nos níveis mais básicos, é um direito dos cidadãos, mas em relação ao ensino superior, a questão é algo controversa. A consideração da educação como um direito implica que é considerada como algo necessário a todos os seres humanos, em todos os tempos e sociedades, e que o Estado é responsável pela concretização deste direito para todos (Halvorsen, 1990). Mas, como refere Curry (2002), como se trata de um direito reconhecido é necessário que seja garantido, sendo a primeira garantia a inscrição nas leis nacionais. Neste sentido, sendo o ensino superior um direito, deve o Estado financiar esta modalidade?

O direito à educação como lei é relativamente recente, situando-se as suas origens entre finais do séc. XIX e início do séc. XX, resultado de forças conflituantes. A afirmação da educação foi vista por alguns como um momento da reforma social que tinha em agenda a sociedade socialista e para outros, a educação, característica do proletariado, tinha inscrita uma contestação da sociedade capitalista (Curry, 2002; Bauer, 2008). Deste modo, para Marshall (1992, cit por Bergström, 2010; Curry, 2002), independentemente das razões políticas ou individuais, a educação era considerada como

uma via de acesso aos bens sociais, à luta política e de emancipação do indivíduo, tendo sido considerada como síntese, como parte dos direitos civis, políticos e sociais, sendo a magnitude da educação reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano, “*o singulus, o civis e o socius. O singulus, por pertencer ao indivíduo como tal, o civis, por envolver a participação nos destinos da sua comunidade e o socius, por significar a igualdade básica entre todos os homens*” (2002: 254), sendo a conjugação dos três direitos na educação escolar uma característica do séc. XX.

Em vários países europeus, este direito do cidadão foi também declarado e reconhecido como dever do Estado, cuja garantia visava a igualdade de oportunidades, e o poder do Estado na educação concretizou-se através da imposição da obrigatoriedade e gratuidade do ensino e, posteriormente, o reconhecimento da educação como serviço público e inserido no princípio da laicidade (Curry, 2002). Por outro lado, nos países colonizados, a conquista do direito à educação foi mais lenta e atualmente ainda reflete as desigualdades sociais, uma vez que, de acordo com Curry (2002), ao contrário da maioria dos países europeus, estes países não tiveram um processo de industrialização tão forte como na Europa nem o desenvolvimento de uma classe operária significativa, e para as classes dirigentes ciosas dos seus privilégios, a educação não era uma necessidade social para todos e, mesmo atualmente, o direito à educação ainda não é efetivo em muitos desses países onde “*a pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da distribuição da renda e da riqueza*” (2002: 258).

Derrida (2002, cit por Bergström, 2010) evidencia uma relação entre o direito e a educação, uma vez que a compreensão dos direitos transforma-se numa condição prévia para o reconhecimento do direito universal, que pretende descrever aquilo que cada pessoa sabe ser verdade e, assim, os direitos humanos são para ser alcançados através do ensino, da educação e da promoção pois, “*os direitos humanos, como um direito aos direitos, constituem uma capacidade que precisa de ser alcançada. O conhecimento destes direitos, desta justiça natural, é uma pré-condição para a inteligibilidade da declaração*” (2010: 179). Existe uma complexidade implícita na discussão dos direitos humanos, especialmente o direito à educação, cuja própria noção se tem focado no direito das crianças à escolaridade, descurando muitas vezes o direito dos adultos à escolaridade (Bauer, 2008).

Como refere Curry (2002), existe uma tendência de internacionalização dos direitos quando organismos internacionais passam a fazer dos direitos sociais motivo de

declarações e convenções. Sendo o direito à educação um direito de segunda geração, aparece somente a partir da segunda metade do séc. XIX, primeiro nas legislações nacionais e depois, em meados do séc. XX, nas convenções e declarações internacionais (Bauer, 2008; Bergström, 2010). Considerando a análise de Bobbios e Marshall sobre o desenvolvimento dos direitos civis, Bergström (2010) refere que aquilo que se consideram direitos humanos fundamentais são, antes de mais, direitos históricos que emergiram e se caracterizam por uma disputa constante entre novas exigências de liberdade e estruturas tradicionais de poder. Assim, os direitos universais são “*reconhecimentos históricos de certos direitos e valores comuns (...)*” (2010: 170).

No entanto, é importante considerar, conforme Bauer (2008), que estes direitos são e estão em permanente construção. Neste sentido, e como refere Della Porta (2003), a questão da cidadania adquiriu uma nova centralidade, uma vez que anteriormente, a extensão dos direitos de cidadania aparentava-se a uma progressão natural no sentido da expansão dos direitos e liberdades individuais e coletivas, mas que nesta altura se encontram em questão devido a fenómenos da globalização pois, “*no final do séc. XX, parece esvair-se a componente social dos direitos*” (2003: 82). Ou seja, embora a despesa com serviços sociais tenha crescido após a 2ª GM, de há uns anos até à atualidade, começou o domínio da conceção neoliberalista, de forma mais ou menos generalizada e em diferentes abordagens, nas políticas económicas das democracias ocidentais e nas organizações supranacionais como a OMC ou o BM. Mais concretamente, a nível do ensino superior, e como refere Borges (2009), a reconceitualização do ensino superior pela OMC como educação terciária e os estudantes/cidadãos como consumidores faz com que a educação deixe de ser “*um direito fundamental e (...) tida como serviço que pode ser comprado no mercado educacional*” (2009: 87), o que implica uma nova focalização do papel do Estado na esfera legislativa, por forma a exercer um papel como supervisor e avaliador dos sistemas educativos, em vez de ser o principal financiador e provisor (Borges, 2009). Simultaneamente, como refere Della Porta (2003), parece estar a ocorrer uma crescente desigualdade no desfrute dos direitos, cuja expansão inicial estaria ligada a uma necessidade de legitimação do Estado pela construção de um sentimento de *pertença nacional* (2003: 83), sancionada pela nacionalidade a que estava ligada o reconhecimento dos direitos de cidadania. Atualmente, nas democracias ocidentais, aumentam o número de *cidadãos sem cidadania ou com cidadania reduzida* (2003: 84).

Em 1960, a UNESCO adota a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino que estabelece (artigo IV, a)

“tornar obrigatório e gratuito o ensino primário; generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais; assegurar a execução por todos da obrigação escolar prescrita em lei”.

Como refere McCowan (2012), a capacidade é diferente do mérito, uma vez que remete ao potencial futuro dos estudantes em vez de ao seu passado escolar, o que consiste num avanço em termos do acesso aos estudantes mais carenciados que eventualmente possam ter tido uma fraca escolaridade.

No PIDESC⁹ de 1966, o artigo 13º, estabelece que “c) *O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito.*” No entanto, a CDC¹⁰, de 1989, estabelece no artigo 28º “(1), que os Estados membros reconhecem o direito da criança a ter educação, tendo em vista assegurar progressivamente “*o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades (...)* c) *tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados (...)*”. Como observa McCowan (2012), de um documento para o outro é eliminada a cláusula da gratuidade e, na prática, os governos têm-se distanciado desta consideração, como é exemplo a introdução de propinas quase por todo o mundo, com o argumento de que os custos da expansão do acesso ao ensino superior, os constrangimentos nos orçamentos públicos e o facto de a maioria dos alunos do ensino superior serem oriundos de estratos socioeconómicos favorecidos e com capacidade de financiarem os seus estudos. Apesar de ser um direito, tal não significa que seja completamente gratuito, mas não podem existir barreiras ao acesso, o que pode acontecer com a introdução das propinas. A diferenciação de propinas compromete o princípio do mérito ou da capacidade e os empréstimos podem representar uma barreira aos estudantes de meios mais desfavorecidos (McCowan, 2012; Cabrito, 2002). Para McCowan (2012), o direito ao ensino superior no direito internacional apresenta lacunas na sua formulação,

⁹ Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais – elaborado pela ONU, resolução n.º 2200-A (XXI) de 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor em 1976.

¹⁰ Convenção sobre os Direitos da Criança

uma vez que, na determinação de um direito, deve ter-se em conta não apenas os aspetos do acesso, mas também a extensão do acesso.

A abrir a discussão sobre este tema, McCowan (2012) considera pertinente a definição do que é ensino superior. Para além das formas institucionais, o primeiro aspeto do ensino superior é o facto de necessitar de escolaridade anterior e, desta forma, é um ensino para adultos. O segundo é que implica um estudo em profundidade, normalmente a envolvimento e a especialização numa determinada área de estudos e que deve ser uma educação emancipatória (Barnett, 1990, cit por McCowan, 2012). Um último aspeto indicado por McCowan (2012), relaciona-se com o facto de, independentemente de ser ou não um direito, não ter de ser necessariamente financiada pelo Estado, pois podem existir vários aspetos do ensino superior (investigação, compromisso público) que podem justificar este financiamento mesmo em áreas em que não se considera um direito o acesso a este ensino e, por outro lado, podem ser cobradas propinas mesmo onde o ensino superior é tido como um direito, desde que estas não representem uma barreira ao acesso. Na mesma linha vão Barr (2005) e Barr e Crawford (1998) quando afirmam que existe um mito paralelo, o facto de algo ser um direito, não quer dizer que tenha que ser subsidiado publicamente e salientam que o imperativo moral não está na questão instrumental (valor das propinas) mas nos resultados, ou seja, ninguém deve ser impedido no acesso por questões financeiras.

Hodgson (1998, cit por McCowan, 2012), considera quatro justificações para considerar o ensino superior como um direito: a) a perspetiva da utilidade social ou do interesse público, que se baseia no papel da educação como suporte à democracia, à paz mundial e à preservação da cultura; b) um pré requisito para a dignidade individual – a transmissão de competências básicas e de capacidades para realizar análises racionais, para uma vida digna em sociedade; c) um pré requisito para o desenvolvimento individual – a oportunidade para os indivíduos realizarem o seu potencial e d) bem estar individual – uma vez que na sociedade atual, indivíduos sem educação lutam para assegurar as necessidades básicas.

Por outro lado Haydon (1977, cit por McCowan, 2012), apresenta três bases possíveis para a consideração do direito ao ensino superior: a) a socialização – a aquisição de competências básicas para a vida em sociedade; b) educação opcional – desenvolvimento de capacidades intelectuais que formam uma pessoa educada, refere-se ao direito de opção dos indivíduos em relação à educação que desejam, embora aqui o

autor considere que a educação de níveis superiores não deva ser propriamente um direito, uma vez que a vê como um luxo e não absolutamente necessária para viver em sociedade; c) autonomia – o direito a ser autónomo, embora com necessidade de ajuda para chegar a essa autonomia. Assim, para este autor, o direito à educação justifica-se através da importância da socialização e da autonomia para viver uma vida humana plena, baseando-se estas perspetivas no valor intrínseco da educação (McCowan, 2012).

McCowan (2012), considera que, se a educação é um direito, este deve ser estendido por toda a vida. Pode provar-se que alguns tipos de aprendizagem só se realizam em determinadas fases de desenvolvimento na vida, o que justifica a obrigatoriedade da educação, mas não a restrição do direito a estas fases, uma vez que o direito à educação não deve ter pontos de partida nem de chegada e, constituindo o ensino superior uma de tantas formas à disposição dos adultos para o seu desenvolvimento pessoal, deve ser por isso, um direito.

O ensino superior como um direito é defendido especialmente entre grupos que se veem sistematicamente excluídos ou privados de uma educação com qualidade e em resposta à introdução das propinas onde antes o ensino era gratuito ou quase gratuito. Por outro lado, os defensores da partilha de custos argumentam que o ensino superior é um empreendimento caro, que beneficia apenas alguns, mas é pago por todos através dos impostos, sendo um privilégio para quem beneficia dele (McCowan, 2012).

Brighouse e McAvoy (2009, cit por McCowan, 2012), referem-se ao ensino superior como um privilégio, uma vez que nas atuais sociedades desiguais, existem grupos com mais vantagens e com acesso desproporcional a um ensino nas instituições mais prestigiadas, que provoca também um acesso desigual ao mercado de trabalho e, neste sentido, estes grupos devem ser os principais contribuintes do ensino superior e não o público em geral. Outro argumento do ensino superior enquanto privilégio, conforme McCowan (2012), é que o acesso ao ensino superior é condicionado por aqueles que estão no poder e mais uma vez, apenas acessível a determinados segmentos sociais ou a pequenas elites, que têm interesse em perpetuar o seu estatuto. Por outro lado, tornar o ensino superior acessível a todos, implicaria uma sociedade muito mais consciente e crítica, mais capaz de questionar as decisões políticas, ideia que não interessa aos pequenos grupos dominantes, que admitem um ensino superior para todos, mas na sua visão estreita de formação profissional. Neste sentido, a discussão situa-se no ensino superior para os privilegiados, em vez de o ensino superior ser um privilégio. Para

McCowan (2012), o ensino superior deve considerar-se um direito, na medida em que deve ser acessível a todos, mas também um privilégio, uma vez que é uma oportunidade única que deve ser aproveitada na sua totalidade e depois revertida para a sociedade. Sendo um direito, não dispensa as condições essenciais para o seu acesso como a necessidade de escolarização prévia e adequada e, sendo um privilégio, os estudantes podem escolher a forma como o vão utilizar, mas ninguém, cumprindo os requisitos, deve ser excluído, e por isso é um direito.

Mas, como refere McCowan (2012), a barreira mais evidente ao acesso é a económica e, a ser considerado um direito, o ensino superior deveria ser gratuito ou quase gratuito e, por outro lado, um ensino de qualidade não deveria corresponder a propinas elevadas. Considera ainda que não se pode vetar a constituição do ensino superior como um direito com base na falta de fundos, apesar da dificuldade da maioria dos países em assegurar um financiamento na totalidade ou até mesmo metade. No entanto, como refere Bou-Habib (2010, cit por McCowan, 2012), não é possível assumir um valor limite para os gastos no ensino superior até serem discutidas as exigências das várias prioridades que os governos possam ter, particularmente no caso de países em que a falta de financiamento aos sistemas de ensino superior se relaciona com a corrupção, má gestão ou evasão fiscal e, além disso, podem existir formas de ensino superior que não consumam tantos recursos. Podem sempre existir limitações aos fundos disponíveis mas, tal como em qualquer direito humano, tem de ser decidido onde e como se distribuem esses recursos.

Entre nós, a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 estabelece que (art. 74.º, Ensino):

“1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. 2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado: (...) d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística; e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino (...)”.

A cláusula da gratuitidade terá sido provavelmente baseada no PIDESC de 1966. Em relação ao acesso à universidade Artigo 76.º (Universidade e acesso ao ensino superior):

- 1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.*
- 2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”*

9. Ensino Superior: bem público ou bem privado?

Para Cabrito (1999, 2002), a decisão se a educação consiste num bem público ou num bem privado não tem alcançado consensos e, para McCowan (2012), muitos dos protestos associados às reformas no ensino superior focam-se na questão central de se o acesso à universidade é um direito ou um privilégio. Nesta questão, existe o debate se o ensino superior é um bem privado, que deve ser suportado pelos seus diretos beneficiários, ou se é um bem público, que deve ser gratuito e universal. Dada a crescente demissão dos Estados, um pouco por todo o mundo, no financiamento do ensino superior, a questão se esta modalidade de ensino deve ser apenas para alguns ou disponibilizada para todos, adquire uma importância fundamental e o posicionamento nesta questão determina medidas de acesso, a diversificação institucional, a alocação de recursos e a natureza da provisão, pública ou privada (Cabrito, 2002). A divisão público/privado, como consideram Enders e Jongbloed (2007) é uma distinção fundamental nos estudos sobre o ensino superior, uma vez que constitui uma das coordenadas mais importantes na análise das instituições, dos sistemas nacionais e da sua economia política.

Alguns autores consideram que a distinção bens públicos/privados é técnica e ideológica e que esta classificação não é absoluta, uma vez que depende de políticas governamentais, condições de mercado, níveis de desenvolvimento e realidades políticas pois existe provisão de bens públicos desde a era medieval, sendo necessária uma redefinição de acordo com a realidade política da época considerada (Tilak, 2009). O ensino superior tem sido considerado, ao longo da história, com um bem público e privado, uma vez que a educação serve tanto interesses públicos como privados (Levin, 2003; Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014).

Os termos “público” e “privado” são, de acordo com Marginson (2007 b), conceitos duradouros oriundos da filosofia política liberal e da economia política. Foi Adam Smith, no séc. XVIII, um dos primeiros autores a abordar a questão da natureza pública ou privada do ensino superior discutindo na sua obra, *A Riqueza das Nações* (1776), quais as funções que, de uma forma geral, a educação deveria cumprir e qual a melhor forma de as garantir, se com apoio total ou parcial do Estado em termos de financiamento. Referiu-se ainda aos objetivos da utilidade, da eficiência e da eficácia da educação e considerava que deviam ser priorizados recursos públicos para as formas elementares de educação, defendendo que o ensino deveria ser pago pelas famílias, embora a baixo custo e que os professores deviam ser pagos parcialmente por fundos públicos, por forma a não negligenciarem a sua atividade (Bertolin, 2011).

De uma forma geral e durante muito tempo, o ensino superior foi considerado como um bem público pela quantidade de externalidades positivas públicas que produz, que beneficiam indivíduos e a sociedade como um todo, tendo esta visão influenciado as políticas públicas respetivas. Nas sociedades atuais, o ensino superior ainda é, na maior parte, uma responsabilidade do Estado e tido como um contributo para o bem público, sendo altamente subsidiada pelo Estado, com trabalhadores ligados ao Estado e altamente regulado em termos de currículo, de pessoal de ensino e investigação, de infraestruturas e padrões de qualidade (Enders & Jongbloed, 2007). No entanto, e como refere Tilak (2009), o crescimento das forças mercantis e as leis internacionais de comércio tendem a contrariar esta visão e considerar o ensino superior como um bem transacionável, parecendo que se está a perder o caráter público do ensino superior (Tilak, 2009; Enders & Jongbloed, 2007). Assim, o ensino superior é atualmente alvo de várias pressões dos mercados nacionais e internacionais, o que acentua o debate entre as políticas públicas e as atividades comerciais ou como expõe Tilak (2009): “*no centro do debate está um choque fundamental de valores entre o tradicional vs moderno, nacional vs global e educativo vs comercial*” (2009: 450). Os fatores que estão na origem desta alteração de mentalidade, de acordo com Enders e Jongbloed (2007) são: a) as dificuldades experienciadas pelos governos no financiamento para fazer face ao número crescente de estudantes e de infraestruturas necessárias; b) o aumento de utilização de mecanismos de mercado ou quase-mercado no governo interno e externo das universidades; c) expectativas crescentes no que concerne ao valor do investimento, relevância e excelência no ensino e na investigação; d) o aumento da competição internacional por estudantes; e)

o crescimento acelerado da educação à distância e transnacional e f) o crescimento de fornecedores de ensino superior com e sem fins lucrativos privados em determinadas regiões um pouco por todo o mundo.

Foi Samuelson, em 1954, quem pela primeira vez articulou a teoria geral dos bens públicos puros, dentro da definição económica neoclássica (Stiglitz, 1999; Marginson, 2007 b). Samuelson fez a distinção entre bens que apelidou de “propriedade comum”, e postulou que existem bens de consumo vulgares, que podem ser partilhados entre diferentes indivíduos e bens de consumo coletivos, que todos usufruímos, o que significa que o consumo individual não prejudica o seu uso por outro indivíduo (Stejar, 2011). No entanto, Stiglitz (1999) refere que após esta definição de bens públicos, ficou demonstrado que os benefícios de alguns destes bens estavam limitados geograficamente e referiam-se a um determinado contexto. Além disso, como considera Marginson (2007 b), devem considerar-se as dimensões económica e social. Um bem público apresenta duas propriedades críticas: a não-rivalidade e a não-exclusividade, sendo que a não rivalidade significa que o consumo de um bem não reduz a disponibilidade do mesmo bem para outra pessoa, isto é, não se esgota no seu consumo, e a não exclusividade significa que nenhum indivíduo pode ser impedido de consumir um bem (Stiglitz, 1999; Cabrito, 2002; Marginson, 2007 b; Enders & Jongbloed, 2007; Stejar, 2011; Tilak, 2009, Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014). Os bens públicos geram uma grande quantidade de benefícios sociais, estão igualmente disponíveis para todos, a utilidade marginal é igual e o custo marginal de produção destes bens é zero e não estão sujeitos a competição (Stiglitz, 1999; Tilak, 2009).

No entanto, como refere Marginson (2012), a teoria de Samuelson apresenta duas ideias importantes para o ensino superior nas sociedades capitalistas, a primeira é a consideração de que determinados bens não emergem das transações espontâneas do mercado e dependem de ação governativa ou de filantropia e, segundo, que esta disposição de bens pode ser utilizada na explicação do carácter misto dos resultados produzidos pelo ensino superior, uma vez que as IES produzem bens públicos e privados, independentemente da sua propriedade.

Marginson (2007 b) refere ser mais útil considerar os conceitos público e privado como qualidades heterogéneas e não como uma dualidade, uma vez que os bens públicos e privados são muitas vezes interdependentes, pois a produção de um determinado bem cria as condições para a produção de outro bem. Assim, no ensino superior, os bens

públicos produzidos não se reduzem à agregação de todos os bens privados que os indivíduos recebem, ou seja, não é apenas a soma das partes, como se o indivíduo viesse antes da sociedade. Ainda sobre esta dicotomia, Marginson (2007 b) considera que a mesma é interpretada de forma distinta a nível nacional e a nível global, sendo necessária uma conceção de público/privado que seja vista de forma consistente em todas as dimensões, local, nacional, meta-nacional-regional (EU) e global. Ou seja, o *estatismo* (2007 b: 314) desta dicotomia considera o ensino superior a nível nacional como domínio público e do Estado e a nível internacional como domínio privado e do mercado, o ensino superior nacional é público, o ensino superior global é privado, o que na ótica deste autor constitui uma forma pobre e limitativa de compreender o ensino superior.

Por seu turno, Ostrom e Ostrom (1999, cit. por Stejar, 2011) agrupam os bens em quatro categorias: a) bens privados – caracterizados pela exclusão enquanto o seu uso ou consumo comum é alternativo; b) propriedade taxável – a exclusão é exequível e o uso ou consumo comum é possível; c) propriedade/recurso comum – a exclusão é impossível e o uso ou consumo comum é alternativo e d) bens públicos – a exclusão é impossível, a partilha, o uso e o consumo são possíveis. Os bens com estas características são considerados pelos economistas como bens públicos puros (Enders & Jongbloed, 2007). Outros bens públicos que não satisfaçam inteiramente estas qualidades são considerados como bens semi-públicos ou bens quasi-públicos. Ao contrário, os bens privados, não satisfazem nenhuma destas condições (Tilak, 2009).

Uma outra abordagem de bem público é a de Longanecker (2005, cit por Chambers & Goupal, 2008), que considera este conceito como uma tensão dialética entre o “melhoramento” dos indivíduos e da sociedade, estando o bem público cumprido quando os cidadãos mais bem educados progridem nas suas vidas e nos padrões de vivência de uma comunidade e assim, através do avanço civilizacional e pelo impacto no desenvolvimento económico, o ensino superior serve o bem público. Por outro lado, Chambers (2008, cit por Chambers & Goupal, 2008), considera que o conceito de bem público “*é uma aspiração, uma visão e um destino de um «Estado melhor», que podemos saber em conjunto o que não podemos saber sozinhos*” (2008: 61). De acordo com Chambers e Goupal (2008), esta perspetiva sugere um processo coletivo e social que tem impactos para além dos que estão envolvidos no bem público em si. Para estes autores, o neoliberalismo é a antítese do bem público.

De acordo com Tilak (2009), uma das implicações mais importantes dos bens públicos é que a sua produção tem que ser financiada pelo Estado, a partir das receitas fiscais, sem ter que se apoiar necessariamente em preços ou, no caso do ensino superior, em propinas, e nos mercados, uma vez que as preferências dos indivíduos não são evidentes, nem os indivíduos conseguiriam suportar o custo total de produção e assim, a provisão pessoal ou mercantil destes bens até pode ser exequível mas não será eficiente. A produção de bens públicos num contexto mercantil não garante a sua produção em níveis adequados para as necessidades sociais e o facto de a provisão destes bens ser alvo de falhas de mercado e que as economias de escala intervenham na sua produção, reforça a necessidade da sua provisão via Estado. Conforme Enders e Jongbloed, (2007), a forma como se percebe o ensino superior nesta medida, vai ter impacto no modo como o ensino e a investigação são financiados, governados e fornecidos, sendo a questão a forma como se olha para o ensino superior, se como um bem público, um bem privado ou misto. Como diz Tilak (2009): *“os bens públicos sujeitos a economias de escala são melhor providenciados pelo Estado como um monopólio do que por muitos, uma vez que as economias de escala beneficiadas pelo único fornecedor ultrapassam de longe quaisquer ganhos de eficiência oriundos da competição”* (2009: 451). Para que não existam abusos por parte do monopólio e de forma a assegurar que os excedentes de produção são devolvidos à sociedade, a lógica é que sejam produzidos e fornecidos pelo Estado. A eficiência social é garantida, como referem Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, (2014), em relação ao ensino superior, se existirem externalidades económicas e sociais significativas, associadas ao aumento de pessoas que frequentam o ensino superior ou se *“os mercados de capital imperfeitos colocarem barreiras aos níveis sociais ótimos de investimento no ensino superior, o interesse público exige níveis de subsídios estatais que providenciariam ensino superior adequado para o bem público”* (2014: 360). No entanto, em relação ao ensino superior, determinadas barreiras legais como o *numerus clausus* ou a cobrança de propinas elevadas podem acentuar a rivalidade e a exclusão deste bem público e depois o facto de o ensino superior e a investigação serem produzidos tanto por prestadores privados, que vendem os seus produtos no mercado, mas também por prestadores públicos, que cobram taxas para acesso ao conhecimento (Enders & Jongbloed, 2007). Tais factos conduzem à conclusão de Marginson (2007 b), da utilidade de considerar a educação como um bem potencialmente rival ou não rival e potencialmente exclusivo ou não exclusivo, não sendo a natureza intrínseca de determinado bem que determina a sua classificação, mas uma escolha política, uma vez

que algumas formas de educação são rivais e a produção pode ser configurada de forma pública ou privada.

Ostrom e Ostrom (1999, cit por Stejar, 2011) consideram que o ensino superior está mais perto do modelo onde a exclusividade é impossível, a partilha do consumo é possível, mas num caso em que o número de lugares na universidade for suficiente para que todos possam frequentar e os custos de educação sejam cobertos pelo governo. Alguns economistas, face a estes dados concluíram que a universidade fornece serviços que não são bens públicos (Barr, 2004, cit. por Enders & Jongbloed, 2007), enquanto que outros consideram que são bens públicos impuros ou quasi-públicos (Schoenenberger, 2005, cit por Enders e Jongbloed, 2007). Como refere Marginson (2012), dentro da economia da educação existem posições divergentes relativamente a esta matéria, resultantes das visões de sociedade e crenças dos proponentes. Assim, os neoliberais tendem a desvalorizar a assunção de bem público e são partidários da comodificação e do pagamento de propinas. Os partidários de Keynes e das teorias do desenvolvimento endógeno consideram os bens públicos e são favoráveis ao investimento público.

Na ótica de Tilak (2009), existe uma interpretação limitada do conceito de bem público e argumenta que o ensino superior deve ser considerado um bem público coletivo, uma vez que “*o custo de excluir mais uma pessoa de beneficiar do ensino superior pode ser infinita enquanto o custo de mais uma pessoa pode ser nulo*” (Johansson, 1991, cit por Tilak, 2009: 452). A sua argumentação prossegue no sentido de considerar as externalidades produzidas pela frequência no ensino superior. Assim, se o consumo for interpretado como o consumo de benefícios do ensino superior e não o consumo em si, a educação satisfaz estes dois critérios, ou seja, a dimensão dos benefícios de uma população mais educada não são restritos a uma população pequena nem a quantidade de benefícios adquiridos por alguns influenciam os benefícios que os outros recebem. Assim, a exclusão de pessoas socioeconomicamente desfavorecidas pode resultar numa perda da equidade total bem como alguma eficiência económica e assim o ensino superior cumpre os três requisitos essenciais dos bens públicos, a não rivalidade, a não exclusividade e a produção de externalidades.

Outra questão que integra este debate e considerada por Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, (2014), é a questão da equidade. As famílias de condições socio económicas mais desfavorecidas podem enfrentar dificuldades económicas ou dificuldades no acesso à informação no acesso ao ensino superior e a existência de

equidade implicaria que o Estado removesse tais barreiras, uma vez que o a equidade tem sido o argumento ampliado para *“tornar a educação como um todo – incluindo o ensino superior – um direito humano, situando-o totalmente no espaço público, disponível para todos a custos públicos”* (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014: 361), mas salientam, aquilo que uma sociedade considera equidade é um conceito mediado pelo Estado, está dependente das relações de poder dentro do Estado, podendo o Estado interpretar o que significa um financiamento equitativo em relação ao ensino superior como um bem público e privado. Marginson (2012) considera que a equidade é um bem público chave que condiciona a distribuição de outros bens e permanece como um importante objetivo político da maioria dos sistemas de ensino superior, encarados como facilitadores e catalisadores da capacidade produtiva da economia, da mobilidade social, da inclusão e do desenvolvimento das capacidades democráticas. Na ótica de Barr (2000), a equidade tem a ver com a distribuição dos resultados educativos, sendo uma das suas definições a igualdade de oportunidades, o que não quer dizer que todas as pessoas frequentem a universidade, mas que dois indivíduos com capacidades e gostos idênticos, devem poder receber a mesma educação, *“independentemente de fatores considerados como irrelevantes, tal como o rendimento dos pais. Esta definição de equidade tem pelo menos a vantagem de distribuir a escassez de uma forma justa”* (2000: 212). Saliente-se, com Ball (2007), que o BM considera a equidade uma preocupação residual dos governos nos sistemas educativos mercantilizados, sendo que o sentido da equidade é refreado e considerado de forma diferente, uma vez que a educação assume um valor diferente, o de comodidade.

Assim, há correntes que defendem a educação como um bem de natureza privada, pelo facto de o indivíduo usufruir dela e colher os benefícios que dela advém, como maior capital humano (Schultz, 1961) maior capital cultural, que se reflete na possibilidade de melhores empregos e, por conseguinte, melhores remunerações, o que constitui um retorno do investimento pessoal efetuado na educação (Woodhall, 1995, cit. por Cabrito, 2002), aumentando assim a capacidade individual de ganhos sociais e económicos (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014). Dentro desta conceção e com Cabrito (2002), a educação consiste num bem de consumo, como outro qualquer, que pode ser comprado pelo utilizador no mercado, numa perspetiva de utilizador-pagador. Barr et al. (1995) referem que o ensino superior tem todas as características de um investimento pessoal, que o ensino superior não deve ser gratuito, pois gera benefícios pessoais robustos, devendo

também haver algum financiamento público em virtude das externalidades que o ensino superior produz (Barr, 2002). Além disso, considera que o ensino superior gratuito, falha em termos de qualidade, de acesso e de distribuição, uma vez que quem frequenta o ensino superior ainda são estudantes que estão confortáveis economicamente (Barr & Crawford, 2003) e que assim os benefícios da educação são perversamente distribuídos (Barr et al., 1995). Para este autor, as propinas devem ser liberalizadas, embora não totalmente, devendo cada IES cobrar um valor, dependendo da área de estudos e dos recursos despendidos (Barr, 1998; 2005 b); Barr & Crawford, 2003).

Por outro lado, as correntes que defendem que a educação é um bem público ou semipúblico, pelas externalidades positivas que produz para toda a sociedade (Wolfe, 1995; Weale, 1992, Hough, 1994, cit por Cabrito, 2002; Cabrito, 2002; Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014), uma vez que cidadãos com cultura e conhecimento serão cidadãos mais informados, mais conscientes, mais cuidadosos e participativos, contribuirão com uma carga fiscal mais pesada porque, em princípio, serão melhor remunerados e contribuirão para uma sociedade mais informada. Também porque indivíduos mais educados podem aumentar a produtividade dos outros (Romer, 1994 cit por Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014). Deste modo, se justifica a provisão de educação pelo Estado a baixo custo ou mesmo isenta de custos (Cabrito, 2002). Na perspetiva de Chambers e Gopaul (2008), se o ensino superior é um bem público ou se é para o bem público é uma questão secundária, uma vez que é consenso geral que este nível de ensino desempenha um papel fundamental na abordagem de questões sociais complexas.

Como referem Carnoy, Froumin, Loyalka e Tilak (2014) a conceção e financiamento do ensino superior são muitas vezes contestadas política e socialmente e esta modalidade apresenta-se de diferentes formas em diferentes sociedades. Desta visão decorre que aquilo que é público e privado na educação torna-se uma construção político-social (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014; Chambers & Gopaul, 2008) e está sujeita à influência de várias forças políticas, mediadas e interpretadas através do Estado, podendo esta construção alterar-se com os tempos, do mesmo modo que se alteram os contextos sociais e económicos do ensino superior (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014). Para Enders e Jongbloed (2007), *“a crença de que o ensino superior e a investigação devem ser fornecidos, financiados e geridos publicamente, é um juízo de valor político e nada mais”* (2007: 14). Marginson (2011) considera que a natureza do ensino superior é

politicamente determinada e que o carácter público do ES, “ *não é tanto uma função do carácter intemporal da universidade, mas assenta em práticas sociais. As IES são mais ou menos públicas ou privadas de acordo com a configuração política e de financiamento que é escolhida*” (2011: 413), sendo que essa configuração tem por base determinada posição filosófica. Apesar das diferenças de visão, a participação do Estado na provisão de educação é, em geral, aceite, mesmo por aqueles que a defendem como um bem privado, por questões de justiça e equidade social (Eicher, 1997, cit por Cabrito, 2002). Se a educação fosse exclusivamente um bem privado, tal impediria que muitos indivíduos pudessem dela usufruir por questões económicas, ou ainda, como referem Enders e Jongbloed (2007), as externalidades potenciais do ensino superior implicam a incapacidade dos mercados de gerar o bem público por si só, tornando necessário o papel do governo na provisão deste bem público e é legitimada alguma responsabilidade pública sobre o ensino superior e a investigação, em face da escassez de informação sobre as externalidades que produz.

As externalidades ou benefícios públicos sociais, que não estão diretamente relacionados com a economia incluem (Tilak, 2009; McMahon; 2009, 2010): a) diminuição da taxa criminal; b) coesão social e respeito pela diversidade; c) aumento da idade de casamento, o que implica uma descida na taxa de natalidade; d) aumento das condições de saúde. Tilak (2009) enumera ainda os benefícios políticos e civis do ensino superior pelo facto de os sistemas de ensino superior público serem considerados como elementos fulcrais na manutenção dos sistemas democráticos, uma vez que produzem cidadãos mais bem informados e mais predispostos à participação na vida pública e no debate de temas nacionais, contribuindo para a construção de um Estado nação fortalecido. McMahon (2009) refere-se à contribuição para as instituições democráticas, os direitos humanos, estabilidade política, menores custos em termos de políticas sociais para o Estado, contribuição para o capital social, contribuição para a construção de novas ideias, etc. O ensino superior público é também, como refere Tilak (2009), um instrumento de promoção de equidade, facilita a mobilidade social e permite o acesso a classes desfavorecidas, considerando que a “*educação pública tem um conteúdo equitativo intrínseco*” (2009: 455)

Também Dee (2004), conclui, em estudo próprio, que existe uma “*relevância dramática da escolaridade para as funções críticas de uma sociedade democrática*” (2004: 1717) e que muito do debate à volta do papel da educação na democracia,

confundiu a existência das externalidades com os temas fundamentais na forma como o governo deve intervir nos mercados educativos. A existência de amplos benefícios civis que advêm da educação, não são necessariamente relevantes para a questão da provisão da educação ser feita diretamente pelo governo ou não (Dee, 2004). McMahon (2010) conclui que existem cerca de dois terços dos benefícios do ensino superior que não são contabilizados e que existem efeitos indiretos do ensino superior que contribuem para o desenvolvimento económico que não são completamente compreendidos o que, na sua ótica, justifica o contínuo desinvestimento do Estado, desde a década de 1980, nesta modalidade de ensino, nos EUA. O autor propõe quatro possíveis opções políticas que levem em conta estas externalidades como: a) informar as famílias e o Estado das externalidades do ensino superior, que constitui uma solução clássica para colmatar a falha de mercado que advêm da falta de informação e que poderia conduzir a um melhor apoio das famílias no investimento privado e mais apoio público a nível de investimento estatal; b) evitar estudos mal concebidos que não consideram a amplitude das taxas sociais de retorno do ensino superior, focando-se apenas no aumento dos custos institucionais enquanto ignoram os ganhos futuros; c) aumentar o apoio federal para aumentar o acesso ao ensino superior e também apoiar as instituições, principalmente as que têm maior número de estudantes, permitindo um maior acesso aos estudantes das classes mais desfavorecidas, apoiando-os com bolsas que suportem os custos de vida e os custos de frequência e apoio direto às instituições para poderem receber mais estudantes; d) reconsiderar o tema da privatização no sentido em que com estas estimativas do valor dos benefícios privados e sociais não mercantis e um novo cálculo do total dos benefícios sociais como uma percentagem do total, deve ser reconsiderado

“até que ponto a privatização deve continuar consistente com o alcançar da eficiência económica global, do que está envolvido se os benefícios sociais do ensino superior continuarem a ser erodidos, à medida que a vocacionalização e a privatização continuam, e onde está o equilíbrio apropriado entre a privatização e o financiamento” (McMahon, 2010: 8)

Por outro lado, como a taxa de benefício privado, a taxa de retorno do investimento feito em educação, é maior no ensino superior do que nos outros níveis educativos, economistas como Jimenez e Patrinos (2008), Johnstone et al. (2008) e Nicholas Barr (2005; 1998) recomendam que os investimentos no ensino superior devam ser feitos a partir de recursos privados e não apenas do orçamento de Estado.

Existem ainda as externalidades globais (Marginson, 2007), que incluem não apenas os bens públicos, mas também as externalidades negativas, “males públicos” (*public bads*, 2007: 324) como a poluição transfronteiriça. Surgem tanto nas relações internacionais e fluem entre as nações como na regulação meta nacional regional e na regulação, sistemas e protocolos mundiais como o Processo de Bolonha na União Europeia. As externalidades globais positivas referidas por Marginson (2007), incluem a difusão do conhecimento e a colaboração de investigadores e docentes além fronteiras, trocas culturais e o aumento da tolerância e compreensão internacionais, o reconhecimento de competências a nível internacional e o potencial de associação em termos de redes de áreas e conhecimentos. Por outro lado, as externalidades globais negativas incluem o *braindrain* de determinados países, geralmente os mais desfavorecidos economicamente, e a desvantagem da homogeneização cultural que por sua vez cria externalidades negativas em muitos países (Marginson, 2007). A questão do *braindrain* pode ser benéfica para uns países e prejudicial para outros, uma vez que a circulação de pessoas e conhecimento é uma externalidade positiva mas também é uma externalidade negativa dado que a circulação do conhecimento e das pessoas é de “*sentido único: a globalização simplesmente subtrai a capacidade de criação de bens públicos e privados no nível nacional*” (2007: 326), uma vez que as externalidades globais afetam os sistemas nacionais e os bens coletivos globais têm potencial para facilitar os fluxos mundiais mas também o ensino superior a nível nacional e local. Assim, na dimensão global, o ensino superior produz uma mistura de bens públicos e privados e a globalização acentua o potencial de ambos (Marginson, 2007).

De acordo com Tilak (2009), é difícil a medição das externalidades ou benefícios públicos, embora alguns autores tenham medido, a sua existência seja clara, o que leva o autor a concluir que o ES “*não é apenas um bem público, também molda, produz e ajuda a concretizar outros bens públicos. Neste sentido, pode ser considerado como um bem público especial de ordem elevada*” (2009: 456) e que não é apenas um meio para o desenvolvimento, mas é desenvolvimento em si mesmo. Por outro lado, McMahon (2010) distingue entre externalidades e benefícios não mercantis, uma vez que algumas externalidades criam benefícios financeiros mercantis e alguns benefícios não mercantis são puramente privados e não são externalidades sociais. Muitos dos benefícios sociais não mercantis e externalidades são pouco compreendidos e subvalorizados (McMahon, 2010), principalmente a nível global (Marginson, 2007).

Conforme Tilak (2009), apesar dos benefícios e dos papéis tradicionais atribuídos às IES, existe uma mudança de paradigma em curso que considera o ensino superior como mercadoria comerciável e não como um bem público, mudança que se deve a dois fatores relacionados. O primeiro tem a ver com a austeridade financeira a que estão sujeitos os sistemas de ensino superior, mesmo nos países mais fortes economicamente, com o aumento do número de estudantes e com a redução do orçamento público para as IES. O segundo fator é a introdução de políticas neoliberais com objetivos como a estabilização, o ajustamento estrutural e a globalização, associados ao FMI e ao BM, políticas que questionam o papel do Estado e advogam a sua demissão de vários domínios sociais e económicos, bem como a sua liberalização e privatização, e favorecem e promovem o papel do mercado. Estas políticas foram introduzidas em quase todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento, estes últimos com alguma conveniência na sua adoção pois oferece uma saída para a questão do financiamento público do ensino superior. Assim, a inclusão do ensino superior nas negociações do GATS, que o autor classifica como uma extensão das políticas económicas neoliberais (Tilak, 2009) parecem ser atrativas para vários governos, nomeadamente para os países que mais exportam este tipo de serviços, uma vez que a comercialização do ensino superior é considerada como uma forma importante de receita para as IES, reduzindo a necessidade da alocação de fundos públicos.

10. Papel do Estado perante o ensino superior

No contexto de Estado de Bem-Estar, o financiamento da educação a todos os níveis era uma das áreas de atuação dos Estados, em termos de financiamento, provisão e regulação. Na formação das sociedades atuais, a educação era tida como um direito e como um bem público. Ao longo das últimas décadas estas concepções têm vindo a alterar-se, em termos de significância e abrangência, o que condiciona a atuação dos Estados neste domínio.

Cada vez mais, é exigido às sociedades que formem os seus cidadãos, que tenham qualificações, embora, nos tempos que correm, a obtenção de um grau universitário não esteja necessariamente associada à obtenção de um emprego. No entanto, e apesar destas exigências, o Estado tem vindo a demitir-se progressivamente da sua contribuição neste nível de ensino, solicitando cada vez maiores contribuições aos estudantes. Ora, sendo o

orçamento oriundo de várias fontes, uma das mais importantes, as contribuições dos cidadãos contribuintes e o facto de todos pagarem por esta modalidade de ensino através desta via, devia ser um direito de todos os cidadãos a possibilidade de o frequentarem, imprimindo assim um carácter verdadeiramente equitativo e democrático ao ensino superior (Cabrito, 1999, 2002, 2017).

A intervenção do Estado em termos da produção e distribuição da educação é consensual devido a três razões fundamentais (Eicher, 1997, cit. por Cabrito 2002; Hanushek, 2002): a) informação incompleta e mercado não transparente; b) riscos e incertezas no mercado de capitais; e c) natureza semi-pública do bem educação por via das externalidades que produz. Perante estes motivos, torna-se pouco provável que as decisões de cariz privado conduzam a soluções sociais ótimas (Hanushek, 2002). Para Barr (2002) o papel do governo é garantir que os estudantes estejam bem informados sobre as escolhas possíveis do ensino superior e que o governo constitui uma das partes interessadas no ensino superior, juntamente com os pais, os estudantes, as universidades e o mercado de trabalho. Do lado da procura, Barr (2002; 2005), considera que o papel do governo, é o fortalecimento da mesma, assumindo-se como financiador parcial, devido aos benefícios gerados através do ensino e da investigação; deve ser um facilitador para a aquisição de recursos privados, organizador dos empréstimos dos estudantes, criando mecanismos que possam fortalecer o consumo individual desta modalidade de ensino e fazer face às falhas de mercado e promotor do acesso ao ensino superior, por forma a fazer chegar informação de qualidade e garantir a equidade, principalmente a contextos mais desfavorecidos, onde esta é mais insuficiente e deve influenciar a competição entre instituições. Do lado da oferta, Barr (1998; 2005) considera que o governo deve atuar como regulador, por forma a garantir a qualidade do sistema de ensino superior, embora este controlo de qualidade não tenha de ser intrusivo ou burocrático; deve ser promotor de iniciativas, alocando recursos para determinadas iniciativas ou indivíduos; deve estabelecer um teto máximo para as propinas, deve intervir como ator por forma a influenciar o nível de competição, uma vez que *“quanto menos os constrangimentos impostos pelo governo, mais forte será a competição”* (2005: 293), sem centralização, o governo pode dar respostas diferentes a indivíduos, instituições e situações diferentes, intervindo apenas onde é necessário. Refere ainda que o papel do governo é também tornar possível a difusão do investimento educativo e os seus custos equitativamente distribuídos (Barr et al., 1995). Barr (1998: 37) propõe dois modelos de organização do

ensino superior, tendo em conta a intervenção do governo: a) o modelo guarda noturno – em que as universidades são livres de estabelecer o valor das propinas, sendo a intervenção do governo limitada ao cálculo do número de bolsas e qual o seu valor, estabelecidos com referência à visão política sobre a dimensão e a eficiência do sistema de ensino superior e a necessidade de contenção da despesa pública e b) modelo intervencionista – o governo tem mais controlo, procedendo à alocação de recursos, como a distribuição de bolsas pelas instituições mais pobres.

Mary Henkel (2005) considera que as relações entre o Estado e o ensino superior encontram-se em redefinição e as IES e os seus membros estão sujeitos a um crescente acompanhamento e escrutínio por parte do Estado e, simultaneamente, tiveram necessidade de se realocar e competir em várias formas de mercado. A diminuição de financiamento público e o crescimento e a diversificação da área de atuação das IES, tornou a necessidade de financiamento urgente, o que levou a uma pressão sobre estas instituições no sentido de gerir o novo ambiente político onde se enquadram, mas também de rever as suas conceções sobre a sua missão, o seu papel, relações e as fronteiras de ação (Henkel, 2005). Desta forma, e como refere Lima (2013), não quer dizer que o Estado-nação “*tenha deixado de ser um ator relevante, mas que as suas fronteiras são agora mais porosas*” (2013: 12).

De acordo com Teixeira et al. (2004, cit. por Bertolin, 2011), as situações de quase-mercado, baseadas na realidade do poder económico e apesar da presença do Estado, podem sofrer as ineficiências características do mercado competitivo que se designam por falhas de mercado.

Como refere Bertolin (2011), de acordo com a teoria da oferta e da procura, é através da competição livre que é definida a quantidade ótima que deve ser produzida na sociedade, sendo o preço determinado quando se alcança o equilíbrio perfeito entre a oferta e a procura. No entanto, para a atuação das forças de mercado, é necessário que se verifiquem as condições de competição perfeitas e quando tal não acontece, surgem o que se designa como falhas de mercado. A intensidade dessas falhas define a dimensão da intervenção estatal na economia, com o objetivo de otimizar o bem estar social.

No que se refere ao ensino superior, na presença de mecanismos de mercado, podem ocorrer quatro condições que afetam a competição ou quatro tipos de imperfeições que ocasionam as falhas de mercado (Bertolin, 2011; Cabrito, 2002, 1999; Cerdeira, 2009):

- a) bens públicos – como exposto anteriormente, existem autores que consideram a educação como um bem público e outros como um bem privado mas a questão é que como os sistemas de ensino superior não alcançam a universalidade no acesso, a oferta de ensino superior a um custo inferior pelas IES públicas pode afetar a competição entre as instituições privadas, que cobram mensalidades mais elevadas;
- b) externalidades positivas, quando a atividade de um agente económico gera efeitos positivos sobre outro mas que não são contabilizados nos preços e as IES, no provimento de serviços educativos geram benefícios sociais cujo valor não é contabilizado no preço dos benefícios privados pagos pelos indivíduos (Cabrito, 2002; Bertolin, 2011; McMahon, 2010), ou seja, *“a falha de mercado para o ensino superior também resulta quando os seus benefícios sociais não são adequadamente identificados e medidos e o seu valor económico não é estimado nem discutido”* (McMahon, 2010: 2). Desta forma, as externalidades positivas podem justificar a intervenção estatal num contexto em que o governo financia mas não é produtor, como é o caso das instituições privadas sem fins lucrativos com financiamento público, por forma a otimizar o bem estar social. Um exemplo são os créditos ou bolsas aos estudantes de meios desfavorecidos para frequência no ensino superior.
- c) poder de monopólio, consiste na capacidade de uma empresa *“monopolista de estipular, para seu produto, um preço maior do que o custo marginal, situação que pode limitar a competição de forma a tornar o processo ineficiente para toda a sociedade”* (Bertolin, 2011: 244), no caso do ensino superior ocorre um contexto de monopólio quando existem falta de opções de escolha em locais onde existe apenas uma instituição ou de oligopólio, quando as universidades mais conceituadas concentram o poder em si, o que as torna ineficientes do ponto de vista da sociedade como um todo, podendo restringir a entrada de outras IES no mercado pelas vantagens que possuem em termos de tradição que as torna mais favorável aos patrocínios e mais atrativa para os estudantes;
- d) informações assimétricas, traduz-se no facto de uma das partes de uma transação económica não ter condições para avaliar os vários aspetos do bem ou serviço transacionado devido a informação insuficiente. No caso do ensino superior, a falta de informação e a falta de conhecimento dos estudantes (informação imperfeita) e o conhecimento das instituições em relação aos estudantes e sobre os serviços prestados são fatores que geram falhas de mercado, existindo autores que consideram que a solução para esta questão seria um requisito essencial para que os mecanismos

de mercado em exercício no ensino superior pudessem gerar benefícios para a sociedade em termos de eficiência (Cabrito, 2002; Bertolin, 2011).

De acordo com Amaral (2009, cit por Bertolin, 2011), o ensino superior apresenta três características interligadas: a) é um bem de experiência, cuja avaliação só pode ser feita após a frequência num determinado curso; b) é uma compra rara, uma vez que na maioria, os alunos apenas frequentam um curso; c) tem um custo de evasão muito alto, uma vez que a desistência implica perda de investimento e tempo pessoais. Estas características tornam a questão da informação crítica no contexto competitivo do ensino superior, além do facto de a informação, ser *“subjetivamente definida, tendendo a ser determinada por onde o status e a elite se encontram”* (2011: 245).

McMahon (2010) considera, a propósito do contexto norte americano que, se os mercados no ensino superior funcionassem de forma mais ou menos perfeita, então os estudantes, as famílias e os governos teriam respondido a uma procura crescente por graduados como os sinais dos preços indicariam. Tais sinais refletiriam o verdadeiro valor do ensino superior para os indivíduos e sociedade e não existiria assim um deficit de competências e os Estados não se demitiriam do financiamento da educação. Considera ainda que se os Estados não se tivessem demitido deste financiamento, as propinas não subiriam ao valor atual e não existiria a tendência presente crescente para privatizar o ensino superior. Além disso, considera que a falha de mercado no ensino superior contribuiu para o deficit de competências que os EUA têm vindo a assistir desde a década de 80.

A nível nacional, o RJIES determina enquanto atribuições do Estado (art. 26º), o desempenho das tarefas previstas na CRP e na lei como a criação e manutenção da rede de IES públicas e garantir a sua autonomia, assegurar a liberdade de criação e de funcionamento de IES privados, estimular a abertura à modernização e internacionalização das instituições de ensino superior, garantir o elevado nível pedagógico, científico, tecnológico e cultural das IES; incentivar a investigação científica e a inovação tecnológica; assegurar a participação dos professores e investigadores e dos estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino superior; assegurar a divulgação pública da informação relativa a projectos educativos, às IES e seus ciclos de estudos; avaliar a qualidade científica, pedagógica e cultural do ensino; financiar as IES públicas e apoiar as IES privadas; apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a melhoria da qualidade do ensino, incentivo à educação ao longo da vida. Em termos de

competências do governo (art. 27º), são referidas a criação, modificação ou extinção de IES públicas e no que se refere ao ministro da tutela, a verificação e homologação das IES e condições de funcionamento, do reitor ou presidente, bem como promover a difusão de informação acerca dos estabelecimentos de ensino e seus ciclos de estudos, ou seja, garantir a informação aos estudantes. Compete ao Estado também o financiamento (art. 28º) que se realiza de acordo com lei específica (Lei 49/2005). Por forma a garantir uma informação correta (art. 29.º) o ministério da tutela organiza e atualiza um registo oficial de acesso público, que contem diversos dados acerca das IES e da sua actividade

11. O que é o mercado

É importante esclarecer o conceito de mercado pois, como referem Amaral e Teixeira (2000), geralmente é um conceito tido como garantido em termos de significância, como se existisse simplesmente. Adam Smith (1961, cit por Esping-Andersen, 1991), considerava o mercado como o meio por excelência para abolir as classes sociais, as desigualdades e os privilégios e a intervenção do Estado limitaria este processo igualitário, pois criava monopólios, proteção e gerava ineficiência, uma vez que o Estado sustentava o sistema de classes que o mercado tinha a capacidade de abolir.

Leslie e Johnson (1974), referem que, enquanto conceito teórico, o mercado, é complexo e pode ser sujeito a várias interpretações e definições. De acordo com Kent (2012), o mercado, na conceção neoclássica da economia, consiste numa troca entre agentes racionais guiados por um propósito, com vista a maximizar a sua utilidade, seja em termos monetários, de estatuto ou poder. O termo foi também utilizado para designar uma forma de coordenar um sistema social.

Mercado, para Neale (1957, cit. por Amaral & Teixeira, 2000), consiste num mecanismo que produz preços que regularão as forças interativas de oferta e procura de bens e serviços. Para Stigler (1966, cit. por Leslie & Johnson, 1974), mercado define-se como uma área na qual o preço de um bem tende para a uniformidade, com uma concessão para os custos de transporte. Outra definição apresentada por Lipsey (1969, cit. por Leslie & Johnson, 1974) considera o mercado como uma área na qual vendedores e compradores negociam os preços de um bem definido e assim, do ponto de vista do consumidor, o mercado consiste em áreas em que pode adquirir um determinado produto e para o vendedor, o mercado consiste nos compradores a quem pode vender os seus produtos.

De acordo com Leslie e Johnson (1974), existem algumas características, do ponto de vista da economia, que se devem considerar quando se analisam os mercados: a) o mercado não se refere a uma estrutura fixa na qual ocorrem as trocas comerciais, mas incorpora todos os indivíduos e instituições que se mantêm em contato em relação a um bem ou serviço; b) existem duas partes em qualquer mercado, o fornecedor e o consumidor e devem considerar-se ambas na sua análise; c) o único critério para a inclusão no mercado é a vontade de participar nele, o que implica que não existem fronteiras fixas nos mercados, sendo estes delimitados por fatores como a distância, o tempo, fatores psicológicos, pessoais e financeiros, que operam como constrangimentos; d) um mercado específico deve ser definido com referência aos termos de um bem ou serviço específico e e) enquanto que é relativamente fácil a descrição de um mercado potencial, é consideravelmente mais difícil e muitas vezes impossível determinar quem faz ou não parte dele (Leslie & Johnson, 1974).

Para a teoria económica, mercado é um mecanismo de oferta-procura-preço, o que significa ajustes sistémicos dos preços e quantidades, de toda a vez que ocorre uma alteração nestes (Amaral & Teixeira, 2000). Desta forma, quando se fala de mercados, deveria considerar-se, na opinião de Amaral e Teixeira (2000) um sistema de mercados ao invés de um conceito de mercado. Por forma a que este mecanismo funcione efetivamente, são necessárias algumas condições (Amaral & Teixeira, 2000): a) o estabelecimento e a prevalência da propriedade privada e protegida; b) a necessidade de esta propriedade privada agir com um grau razoável de liberdade económica, o que permite aos indivíduos fazer escolhas de acordo com o critério da procura do interesse económico; c) estas escolhas são interdependentes, uma vez que são feitas no contexto de uma matriz de competição entre agentes individuais; d) as falhas de mercado, quando o mercado não conduz a uma solução ótima, sendo exemplos, os monopólios naturais, externalidades e bens públicos.

Jongbloed (2003) refere que os mercados reúnem vendedores e compradores, bens e serviços, capital, trabalho, etc. e mercado é assim uma expressão para o processo pelo qual os indivíduos decidem sobre o consumo de bens, sobre a decisão das empresas do que vão produzir e como e sobre as decisões dos trabalhadores do que vão gastar e para quem trabalham, decisões conciliadas pelo ajustamento de preços (Begg, 1991, cit. por Jongbloed, 2003). Se o governo não tiver intervenção neste domínio, pode falar-se de um mercado livre, onde os indivíduos procuram os seus próprios interesses, tentam procurar

o seu bem estar da melhor forma e, em muitos casos, como se fossem guiados por uma *mão invisível*, são impelidos a fazer atos que beneficiam a sociedade como um todo (Jongbloed, 2003).

Existe uma contradição em relação ao mercado livre que foi identificada por Karl Polanyi, ao referir que o aparecimento e a expansão do mercado foram determinados por um aumento de uma intervenção central, contínua, organizada e controlada, em que o *laissez-faire* foi planejado, embora o planejamento não o tenha sido (Buchbinder, 1993) e também que o mercado auto-regulado constitui um produto histórico recente, que surgiu com o advento do capitalismo, não sendo uma regra universal do comportamento humano, mas um produto cultural e político da idade moderna (Kent, 2012).

Mas, como refere Eikenberry (2009), o mercado, atualmente, parece penetrar em todas as esferas da vida, uma vez que são criados estilos de vida em redor de marcas e logotipos, os desfavorecidos são considerados um nicho de mercado e o consumismo é cada vez mais visto como uma forma de ação política e cívica, num contexto em que os espaços públicos têm tendência a desaparecer para cederem lugar a espaços protegidos de consumo.

O mercado é considerado como um motor de eficiência e produtor de democracia. Existe, no entender de Buchbinder (1993), uma articulação crescente entre a democracia e o mercado, processo que terá sido encorajado pela falência das economias socialistas, como a ex-União Soviética, em que a alternativa foi a viragem para o mundo capitalista tendo como resposta o mercado, enquanto forma de alcançar a democracia e satisfazer as necessidades dos consumidores e a “*ascendência do mercado como possível panaceia*” (1993: 340), encontra-se refletida em muitas instituições, como a universidade.

Capítulo 2: As novas formas de regulação do Ensino Superior

1. A redefinição do papel do Estado: o liberalismo e o neoliberalismo

De acordo com Olssen e Peters (2005), o neoliberalismo é uma das dimensões da globalização, constitui um elemento particular desta, e define a forma como as relações económicas nacionais e globais se estruturam. Está relacionado com a liberdade de comércio e com a livre troca e consiste numa filosofia ou num discurso económico que se tornou dominante e efetivo nas relações económicas mundiais como consequência do apoio das superpotências. Em termos políticos é um discurso imposto, sendo o discurso hegemónico dos países ocidentais pois, como refere Eikenberry (2009: 584), *“com a morte de outros modelos económicos no mundo, a economia neoliberal tornou-se a posição predominante para a maior parte do mundo”*.

As principais características do neoliberalismo surgiram nos EUA, por volta de 1970, como resposta à estagnação e ao colapso do sistema Bretton Woods, que conduziu à abolição do controlo de capitais nos EUA em 1974 e na Grã Bretanha em 1979 (Stiglitz, 2002, cit. por Olssen & Peters, 2005). Estes acontecimentos tornaram difícil a manutenção do Estado de bem-estar e a globalização financeira avançou rapidamente, uma vez que as taxas de troca tornaram-se flutuantes e os controlos de capitais foram abolidos, o que permitiu a livre circulação do dinheiro e do capital além das fronteiras nacionais, acontecimento ampliado pelo desenvolvimento das tecnologias que permitiram estas ações num curto espaço de tempo (Olssen & Peters, 2005).

Os elementos centrais que definem o neoliberalismo, podem ser considerados como um revivalismo de muitos dos dogmas centrais do liberalismo económico clássico e incluem (Olssen & Peters, 2005; Lynch, 2006; Eikenberry, 2009):

- a) O indivíduo auto interessado – considera os indivíduos como sujeitos economicamente auto-interessados, no sentido em que procedem a escolhas racionais e fazem os julgamentos certos por forma a atingir os seus desejos e necessidades. Da perspetiva dos direitos e liberdades individuais, consiste num individualismo que se centra na proteção dos direitos individuais de livre escolha e auto-interesse (Gibbs, 2001). No entanto, refere Gibbs (2001), os direitos são conferidos na escolha e não naquilo que é escolhido, considerando assim os indivíduos em primeiro e a sociedade em segundo lugar, o que pode conduzir a uma perspetiva de que a identificação do

interesse individual é prioritário e independente de quaisquer limites sociais ou morais (Gibbs, 2001: 84).

- b) Economia de mercado livre – o mercado constitui o melhor mecanismo de alocação de recursos e de oportunidades, sendo eficiente e moralmente superior;
- c) Um compromisso com o *laissez-faire* – a ordem autorreguladora do mercado dispensa a intervenção do Estado ou de outra força externa. Esta corrente evidencia uma desconfiança perante o Estado e pretende minimizar a sua intervenção, limitando a sua ação à proteção dos direitos individuais e a extensão do mercado a todas as áreas da vida, substituindo o governo na provisão de bens públicos
- d) A desregulação e a privatização das economias com o intuito de ampliar o crescimento económico e os lucros, propondo soluções de mercado para os problemas sociais. No entanto, como refere Gibbs (2001), ao se aceitar que a individualização do mercado não tem incentivo para considerar os outros na sua conceção de neutralidade, então o mercado, “*é claramente um instrumento inapropriado para a justiça social se é definido somente nos seus termos*” (2001: 88).
- e) Um compromisso com o livre comércio – pretende a abolição das tarifas ou subsídios ou qualquer forma de proteção ou apoio estatal, e defende a manutenção de taxas de troca flutuantes e economias abertas.

Apesar das semelhanças entre o liberalismo e o neoliberalismo, estas correntes não podem ser consideradas idênticas, e a compreensão das suas diferenças permite uma perceção da essência distinta da revolução neoliberal que ocorreu nos países da OCDE nas últimas três décadas (Olssen & Peters, 2005; Bertolin, 2011). Assim, para o liberalismo clássico, o poder estatal é negativo, uma vez que o indivíduo deve ser liberto da intervenção deste, enquanto que para o neoliberalismo, o Estado pode ter uma intervenção positiva na criação do mercado, proporcionando as condições, as leis e as instituições necessárias para a sua efetivação e ação.

No liberalismo clássico, o indivíduo é considerado como um ser autónomo que pode exercer a sua liberdade (Olssen & Peters, 2005; Lynch, 2006). Neste conceito espacial, o liberalismo é uma forma de crítica à racionalidade estatal e uma forma de governo sempre crítica de si própria. No neoliberalismo, o Estado procura criar um indivíduo empreendedor competitivo, ou seja, os objetivos da liberdade, da escolha, da soberania do consumidor, da competição e da iniciativa individual, assim como a

concordância e a obediência terão de ser construções do Estado que agirá no seu papel positivo enquanto agente de desenvolvimento de técnicas de auditoria, de prestação de contas e gestão, envolvendo uma redefinição do papel do Estado nas suas técnicas de exercício governamental.

Os mercados formavam uma parte importante do Estado de Bem-Estar, uma vez que regulavam a conduta privada empresarial na esfera pública da sociedade e eram importantes para a economia clássica. De acordo com Bertolin (2011), o ideário económico de que o comércio livre é a via para a prosperidade e o progresso social tem a sua origem em escritos do séc. XVIII e do início do séc. XIX, como os de Adam Smith e a sua ideia da mão invisível do mercado e de David Ricardo, proponente de um mercado ilimitado e livre, dentro da corrente da economia clássica. No pensamento destes autores, o mercado, ou seja, a troca de serviços e bens comparáveis baseados num preço, deveria processar-se de forma livre, sem intervenção ou regulação estatal, os mercados livres, uma vez que existe uma autorregulação entre a oferta e a procura, que possibilita o alcance da quantidade de produção ótima e a maximização dos benefícios sociais (Bertolin, 2011).

Os economistas clássicos, em relação a esta temática do mercado, consideravam que: a) existe competição perfeita em todos os mercados; b) o Estado não deve intervir na vida dos mercados, uma vez que os agentes económicos e as suas ações são orientados como que por uma mão invisível para o equilíbrio e a eficiência (*laissez-faire*); c) as políticas fiscais e monetárias e os subsídios impedem o trabalho dos mercados; d) a flexibilidade dos preços, ascendentes ou descendentes, incluindo os salários, permitia a manutenção do equilíbrio dos mercados (Bertolin, 2011). Ou seja, o liberalismo concebia o Estado e o mercado como entidades separadas, em oposição, sendo o mercado entendido como um domínio de liberdade privada natural, anterior ao Estado e que funciona de acordo com leis naturais, assunções encrustadas nas civilizações ocidentais (Marginson & Rhoades, 2002).

No final do séc. XIX e início do séc. XX, surgiu a escola neoclássica que, apesar das críticas ao seu antecessor clássico, influenciou o neoliberalismo, um movimento oposto às ideias de intervenção de Keynes e do Estado de Bem-Estar (Bertolin, 2011; Buchbinder, 1993), que encorajou políticas no sentido de dismantelar o setor público e deificar o mercado livre (Buchbinder, 1993). A partir de 1980 assistiu-se ao surgimento de políticas neoliberais que afetaram diversos países e foram adotadas como referenciais de programas de desenvolvimento pelas organizações internacionais (Barroso, 2005). Sob

a alçada do neoliberalismo, os mercados transformaram-se numa nova tecnologia onde é possível o exercício de um controlo efetivo e um aumento de desempenho no setor público (Olssen & Peters, 2005). Os mercados devem ter liberdade absoluta e deve ocorrer a restrição total da ação estatal no campo económico, princípios que estiveram na base do Consenso de Washington (Bertolin, 2011). Ou seja, o termo mercado, na perspetiva de Kent (2012), provou ser uma arma ideológica poderosa, que tem sido brandida no último quarto de século nas batalhas político-económicas, tendo início com Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e com Ronald Reagan nos EUA, sintetizados naquele Consenso.

2. O neoliberalismo no contexto da administração do setor público

A aplicação do neoliberalismo ao contexto público, enquanto técnica passível de controlo governamental, foi impulsionada pelos estudos económicos de 1930 de Milton Friedman e Frederick Hayek (1899-1992), pelo desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) de James Buchanan e pelo desenvolvimento posterior da teorias institucionais de funcionamento interno organizacional como a Teoria da Agência (*Agency Theory*) e da Economia Custo-Transação (*Cost-Transaction Economics*) (Olssen & Peters, 2005).

Hayek (cit. por Olssen & Peters, 2005) considerava que os mercados possuem um *conhecimento local* (2005: 317), mais válido e efetivo do que o conhecimento teórico, passível de ser introduzido através de planeamento e, por esta razão, os mercados têm vantagens sobre a regulação estatal, uma vez que as leis da oferta e da procura processam-se através do mecanismo de preço, como indicadores do excesso ou défice de fornecimento, funcionando também como incentivos para os fornecedores produzirem com boa qualidade, produtos com preços competitivos, para os quais existe uma procura estabelecida. Desta forma, os mercados fornecem métodos eficientes e rápidos de informação sobre as exigências dos consumidores e garantem corretamente a resposta dos produtores e dos fornecedores. Assim, para Hayek, o funcionamento apropriado dos mercados é incompatível com qualquer tipo de planeamento estatal, uma vez que este planeamento não é prático pela escala de cálculo centralizado que cada tentativa de alocação requereria. Assim, quaisquer ações estatais para além das funções mínimas, (defesa do território e a garantia dos direitos civis e de propriedade), são ameaças à

liberdade. Os principais argumentos contra a ação do Estado são a ineficiência, pois o verdadeiro conhecimento é adquirido e o progresso económico é alcançado devido ao conhecimento gerado localmente, derivado de contextos espaciais e temporais específicos. O Estado não possui este conhecimento e a sua intervenção constitui-se como uma ameaça à liberdade individual, pois interfere com o mecanismo autorregulador do mercado (Olssen & Peters, 2005; Bertolim, 2011).

As teorias neoliberais com aplicação no setor público são as seguintes:

a) A Teoria da Escolha Pública (TEP)

A extensão do mercado enquanto mecanismo de regulação institucional do setor público, proposta por Buchanan e seus colaboradores, introduziu uma mudança no governo liberal para o governo neoliberal (Olssen & Peters, 2005). Ao contrário dos autores anteriores, que entendiam o mercado como um mecanismo natural e autorregulador, onde a *mão invisível* produziria um equilíbrio social e económico ótimo, Buchanan entendia-o como uma técnica da ação positiva do poder do governo, que atuaria deliberadamente através do Estado, por forma a gerar as condições para uma produção económica eficiente. Para Buchanan, os mercados são uma tecnologia útil ao serviço do Estado (Olssen & Peters, 2005).

Olssen e Peters (2005) consideram que Buchanan e a TEP rompem com as garantias tradicionais do liberalismo clássico, no que concerne aos espaços que queriam proteger como a liberdade pessoal, os direitos de privacidade que envolviam a liberdade do escrutínio e da vigilância, a autonomia e a discricionariedade do trabalho individual. Mais concretamente, no domínio educativo, de acordo com Lima (2011), a teoria da escolha pública surgiu como alternativa face à rejeição das perspetivas da burocracia profissional, como base do Estado providência. A TEP assenta na competitividade entre instituições escolares, estimulada por processos de avaliação como instrumentos por excelência da regulação e metarregulação mercantil e engloba um conjunto de elementos: a) cultura de tipo empresarial; b) defesa da privatização total ou como forma de gestão das organizações públicas mediante a criação de mercados internos; c) o elogio da liderança individual enquanto expressão do direito de gerir – o líder executivo eficaz que tem como funções controlar, gerir, supervisionar e dirigir, ou seja, a pessoa que toma decisões porque possui o conhecimento para tal; d) uma abordagem normativista e

racionalista em busca da solução ótima pelo menor meio; e) a livre iniciativa e o empreendedorismo na administração pública; f) a eficácia e a eficiência num quadro de racionalidade económica; g) a livre escolha, dentro do mercado ou do quase-mercado competitivo que posiciona o cliente e o consumidor no centro das opções racionais de escolha; h) a clareza da missão da organização e i) a definição objetiva e medida através de indicadores complexos e rigorosos (Lima, 2009, 2011).

O *gerencialismo (managerialism)*, conforme Lima (2011), é introduzido como alternativa pós-burocrática, embora se traduza em mais gestão e menos democracia, uma vez que amplia determinadas dimensões da burocracia racional. O exagero dos aspetos burocráticos traduz-se, como refere Lima (2011), numa burocracia escolar radicalizada e ampliada, que o autor apelida de *hiperburocracia* (2011: 11), precipitada e legitimada pelas tecnologias que aparecem como “*uma nova fonte de controlo centralizado, eletrónico e aparentemente difuso, mas contudo poderoso, sempre presente em cada momento e em todos os lugares, isto é, de natureza totalizante e, por vezes, totalitária*” (idem). Desta forma, o autor considera este gerencialismo incapaz de travar a burocratização da escola e pode, ao invés, originar uma radicalização burocrática que pode imiscuir-se no trabalho dos professores e alterar profundamente as escolas enquanto locais de ensino e aprendizagem.

Com a influência da TEP, foram desenvolvidas outras teorias de organização interna, através das quais a eficiência e a eficácia são transpostas para as instituições do setor público, tornando-se proeminentes a partir de 1950, de entre as quais Olssen e Peters (2005), destacam a Teoria da Agência (AT) e a Economia dos Custos de Transação (ECT).

b) Teoria da Agência (AT)

A AT, de acordo com Olssen e Peters (2005), tem sido amplamente utilizada em programas de reestruturação social e económica em países da OCDE. Concebe as relações de trabalho hierarquicamente, como uma série de contratos entre uma parte que se designa por dirigente e outra que se designa por agente¹¹. Esta teoria foca-se nas questões da

¹¹ Em inglês *principal/agent*, existem autores portugueses como Veiga et al. (2014) que utilizam a tradução principal/agente. Uma vez que em inglês, o termo *principal* se pode traduzir por diretor e, tendo em atenção o contexto desta teoria, que estabelece a relação entre a chefia e os subordinados, considere mais pertinente traduzir *principal* por dirigente.

concordância e do controlo na divisão do trabalho entre as relações laborais e foi adaptada ao setor público como forma de conseguir a responsabilização e o desempenho dos trabalhadores onde as sanções e os incentivos de mercado não produziram frutos. Considera as relações de trabalho em termos de cadeias de autoridade e comando, que podem utilizar-se para caracterização das relações de autoridade em todos os níveis da hierarquia de gestão. Assim, um indivíduo será dirigente para os indivíduos que lhe estão abaixo e agente para os indivíduos que estão acima. Interessa perceber de que forma se consegue que um agente trabalhe de acordo com os interesses do dirigente e especifica cadeias de relações dirigentes-agentes como uma série de contratos por forma a tornar a função de gestão clara e responsabilizável. O dirigente delega trabalho no agente, que desempenha o seu trabalho em troca de uma sanção ou de uma recompensa. Assim, o foco é como extrair concordância de uma relação voluntária baseada na dependência e, desta forma, considera as relações entre empregador e empregado em todos os tipos de contexto laboral, incluindo as universidades e o setor público. Por forma a minimizar os riscos e possibilitar o controlo na situação de emprego, esta teoria especifica uma série de técnicas como: a) determinação da melhor forma contratual; b) determinação da melhor forma de motivação dos agentes; c) determinação do melhor estímulo de desempenho (recompensas ou sanções); d) determinação da melhor forma de monitorização e especificação de contratos por forma a impedir excessos provocados pelo oportunismo do agente, devido a eventuais desilusões, enganos, etc. (Olssen & Peters, 2005).

No caso do ensino superior, e de acordo com Veiga et al. (2014), as IES utilizam a autonomia estatutária para a definição da sua missão, elaborar estatutos, gerir recursos e desenvolver atividades numa perspetiva de autorregulação. No entanto, pode acontecer que a estratégia das instituições não coincida com as do governo, o que pode conduzir a uma problemática na relação entre o dirigente (governo) e o agente (IES). Ou seja, quando as IES têm que competir entre si, nomeadamente em ambiente de contenção financeira, tendem a procurar o seu próprio bem ao invés do bem comum, este definido pelo governo na forma de objetivos para o ensino superior. Uma vez que o contrato entre o governo (dirigente) e as IES (agente) se baseia na autonomia institucional, os objetivos do dirigente são conhecidos, mas as ações para os concretizar, desenvolvidas pelo agente, não são totalmente conhecidas pelo primeiro, embora este não possa concretizar os seus objetivos sem que haja um contrato entre o dirigente e o agente sobre o serviço a prestar (Lane, 2005, cit. por Veiga et al., 2014). Ou seja, este modelo assume no dirigente a

necessidade de controlar o desempenho do agente, de acordo com os objetivos políticos e, conforme Veiga et al. (2014), no âmbito da metagovernança, esta questão coloca-se nos seguintes termos: como motivar o agente a trabalhar para o dirigente de forma eficiente, atendendo aos constrangimentos institucionais que existem. Porém, as universidades na Europa, conforme Paradeise et al. (2009, cit. por Veiga et al., 2014) não são agentes unilateralmente orientados por um dirigente, o que enfatiza a especificidade das IES e a necessidade da metagovernança, pelo facto de estas instituições terem que prestar contas às instâncias de regulação e ao mesmo tempo implementar internamente as suas estratégias. Assim, é necessário desenvolver instrumentos de coordenação próprios para o ensino superior, pois estes instrumentos estruturam as redes e definem os papéis por estas desempenhados nas relações entre dirigentes e agentes (Veiga et al., 2014).

c) Economia dos Custos de Transação (ECT)

A Economia dos Custos de Transação (ECT) consiste numa outra forma de teoria económica próxima da AT, da TEP e da Teoria dos Direitos de Propriedade (TDP), desenvolvida por Oliver Williamson (1975, 1994, cit. por Olssen & Peters, 2005). Foca-se na análise e na explicação dos custos de eficiência nas operações de transação e o efeito destas nas formas organizacionais, podendo ser considerada um argumento para a eficiência. É utilizada para avaliar a eficiência de estruturas de governança alternativas ou de várias formas de organização institucional, principalmente as formas geradas pelo mercado. Assume, como outras teorias neoliberais, um contexto socio-ontológico de incerteza, racionalidade limitada, informação limitada e assimétrica e do oportunismo do interesse individual. Esta teoria pretende demonstrar por que é que vários tipos de formas organizacionais podem ser preferíveis a uma forma de mercado pura. Considerando o aumento das organizações empresariais ao longo do século, o seu autor defende que a eficiência é o principal e único fator responsável pelas mudanças organizacionais que ocorreram e pretende averiguar o método mais eficiente de organização num determinado contexto de mercado (Olssen & Peters, 2005).

Esta teoria tem os seguintes conceitos centrais: a) Incerteza – devido à informação imperfeita o equilíbrio de mercado torna-se instável e produz incerteza; b) regateio das cláusulas pequenas (*small numbers bargaining*) – oferece vantagens às partes iniciais incluídas no contrato sobre as que não são incluídas, por forma a que as empresas não

sejam responsivas às pressões de mercado, preservando os termos dos contratos, por forma a evitar que os trabalhadores sejam substituídos, por exemplo, por trabalhadores mais concordantes; c) Racionalidade limitada – devido à ausência de informação perfeita ou informação assimétrica entre as duas partes de uma relação de troca; d) Oportunismo – expressa a natureza de autointeresse das ações individuais, o oportunismo presente nas situações de incerteza; e) especificidade de recursos – cada parte do contrato tem recursos específicos que podem converter-se numa forma de negociação, e ir contra as mudanças possíveis de acordo com as expectativas geradas pela ordem clássica de mercado.

Conforme Olssen e Peters (2005), tendo em conta estas influências disruptivas, esta teoria propõe a possibilidade de instituição de estruturas administrativas e de governança que contrariem estes efeitos adversos e que tornem os custos de transação eficientes numa forma específica de mercado competitivo. Sendo que o oportunismo e a racionalidade limitada produzem diferentes tipos de custos, estes têm de ser compensados pela estrutura de governança. Neste sentido, a AT torna-se relevante na especificação da estrutura formal dos contratos entre dirigente e agente para minimizar as distorções e custos associados ao oportunismo. Williamson focou-se também na governança do setor público no sentido de selecionar estruturas de governança mais eficientes, que minimizem os custos das diferentes transações organizacionais envolvidas.

Olssen e Peters (2005) consideram que a AT, a ECT e outras teorias neoliberais (PCT, TDP) são relevantes para a compreensão da desagregação do setor público. A AT tem, de acordo com Althaus (1997, cit. por Olssen & Peters, 2005) sustentado a divisão entre financiador/provedor e político/fornecedor – as estratégias de dissociação – nos setores da burocracia pública e entre a burocracia e o Estado, tendo resultado em políticas de desregulação, corporatização e privatização, tendo a Inglaterra e a Nova Zelândia adotado de forma única a aplicação desta teoria no setor público, ainda que esta teoria apresente deficiências graves quando aplicada acriticamente a este setor, aumenta a prestação de contas e a eficiência e considera as instituições públicas análogas às privadas.

d) New Public Management

Todas estas teorias (AT, ECT e TEP) são, de acordo com Olssen e Peters (2005), coletivamente representadas como parte do New Public Management (NPM) ou New

Institutional Economics (NIE) e a linguagem comum de todas salienta os conceitos de resultados, responsabilização, compras, propriedade, especificação, contratos, acordos de compras, etc. O NPM, de acordo com Ball e Youdell (2007) tem sido o mecanismo chave na reforma política e na reestruturação do setor público no ocidente nos últimos 20 anos e tem sido o meio pelo qual se tem vindo a introduzir formas mercantis e de privatização no setor público. Olssen e Peters (2005), referem que, neste quadro teórico, é enfatizado o contrato que substitui a regulação central por um novo sistema de administração pública que introduz conceitos como a clarificação de propósito, clarificação de papéis, especificação de tarefas, relatórios fiáveis e a liberdade de gestão. Assim, este contratualismo inclui relações onde: a) as partes envolvidas têm alguma autonomia no seu papel; b) é possível obter uma distinção e uma clarificação de papéis; c) cada componente específica de cada papel pode ser especificada e assim os indivíduos podem ser responsabilizados; d) a responsabilidade pode ser identificada nos termos de um papel específico; e) a designação do trabalho é por acordo; f) existe uma base de objetivos para julgar o desempenho; g) a transparência faz parte do acordo e h) existem consequências explícitas para o cumprimento ou não cumprimento dos objetivos.

De acordo com Olssen e Peters (2005), as consequências deste contratualismo foram a consideração de todas as relações de trabalho numa hierarquia de agente-dirigente, redefinindo assim o processo em termos de resultados e numa visão dos serviços em termos de custos e qualidade, sistema que originou novos padrões de emprego e novas formas de responsabilização, onde as relações são mais clarificadas e os serviços são melhor descritos, abordagem que implica baixos custos de transação, poucas taxas legais e poucos custos diretos de conformidade.

O NPM, no entender de Olssen e Peters (2005), foi importante para a seleção e modificação das estruturas do governo, estabelecendo uma especificação mais clara e rígida dos papéis profissionais e também uma maior prestação de contas. Os elementos chave desta abordagem evidenciam uma preocupação com os custos de transação, conceitos e princípios para análise destes custos através da especificação de tarefas e objetivos, aumento da transparência, alocação clara de responsabilidades e deveres, a imposição de uma estrutura de incentivos, uma melhor monitorização dos contratos ligada a um sistema de responsabilização. Olssen e Peters (2005), classificam os seguintes princípios de importância central no contexto do NPM: a) separação da propriedade e da responsabilidade das aquisições; b) separação entre a política e as operações; c) separação

do financiamento, das compras e da provisão de serviços; d) competição entre fornecedores de serviços e e) realocação de funções por objetivos, sinergia e informação.

Os princípios fundamentais do NPM são: a) a flexibilidade das organizações na utilização dos contratos, b) objetivos claramente definidos, tanto organizacionais como pessoais, c) orientação para os resultados, em termos de gestão e responsabilização da gestão em termos de concretização dos objetivos; d) aplicação de técnicas de quase-mercado e de microtécnicas do setor privado à gestão do setor público (Olssen & Peters, 2005); e) a separação dos papéis entre consumidor e providenciador é distinta e integra a cultura organizacional; f) quebra de organizações de grande escala e utilização da competição para capacitar a escolha dos consumidores ou a sua retirada e descentralização da autoridade pessoal e orçamental para os gestores de linha (Ball & Youdell, 2007). Este estilo de gestão reflete uma filosofia de utilizador pagador, relação custo benefício, prosseguida através dos resultados focados na prestação de contas e controlo e competição mercantil (Parker, 2012).

O NPM, de acordo com Olssen e Peters (2005), substituiu a ética de serviço público (2005: 324), *“em que as organizações eram governadas de acordo com as normas e valores que derivavam da assunção do bem comum ou do interesse público com um novo conjunto contratualista de normas e regras”*, colocando em questão a assunção dos funcionários públicos trabalharem para o bem público. Na mesma linha vão Ozga e Lingard (2007), quando referem que conceitos que anteriormente eram centrais para a organização da vida pública, como a justiça, o profissionalismo, a igualdade, são removidos do vocabulário com o argumento de que traduzem uma posição ideológica, enquanto são substituídos pelos termos modernos de economia, eficiência e empreendedorismo, como se representassem valores concordantes (2007: 71).

Partindo do pressuposto de que os indivíduos utilizam a racionalidade máxima nas suas escolhas, o neoliberalismo considera que, por causa deste fator, os interesses dos dirigentes e dos agentes serão sempre divergentes, uma vez que ambos têm acesso a informação que a outra parte não possui, sendo do interesse dos agentes explorar a situação por forma a terem vantagem, podendo reter informação que lhes seria desvantajosa (Olssen & Peters, 2005). No entanto, como referem Olssen e Peters (2005), no caso da Inglaterra, foram as consequências negativas deste modelo que se evidenciaram, como o aumento da tensão, da rivalidade, duplicação desnecessária de serviços e recursos. Quando a política é separada das operações, podem surgir subculturas

destrutivas, que por sua vez conduzem à duplicação do conselho e também ao aumento da desconfiança em vez dos benefícios propalados. Eikenberry (2009) refere que, enquanto complemento destas práticas, esta ideologia normativa de soluções baseadas em soluções de mercado e de modelos de gestão privada tem penetrado também as organizações sem fins lucrativos e as organizações voluntárias, que adotam cada vez mais uma linguagem comercial, como o aumento da eficiência, a clientela e o lucro.

3. O neoliberalismo no ensino superior

O modelo neoliberal considera a educação como um sistema de entradas-resultados (inputs-outputs), que pode ser reduzido à sua função económica produtiva (Olssen & Peters, 2005) e define a pessoa a ser educada num registo económico, enquanto *“homo economicus, um ator do mercado de trabalho cuja vida e propósitos são determinados pelo seu estatuto económico”* (Lynch, 2006: 5), sendo o individualismo competitivo reforçado enquanto atitude de um indivíduo empreendedor (Lynch, 2006). Além disso, pela transformação em termos de filosofia política, a mudança estrutural na regulação pode conduzir a uma alteração do papel do ensino superior (Olssen & Peters, 2005). Assim, como refere Lynch (2006), a corporatização e a mercadorização das universidades tem origem nas políticas neoliberais e na sua assunção de que o mercado pode substituir o Estado democrático enquanto produtor principal de lógica cultural e de valor e assume uma visão de cidadania, contrária à noção de direitos, especialmente dos direitos sociais de educação, saúde e outros bens públicos. Uma vez que existe uma *glorificação do cidadão consumidor* (2006: 4), o indivíduo passa a ser responsável pelo seu bem estar, não sendo mais o Estado, tendo este último um papel de facilitador do consumidor e do cidadão orientado para o mercado. O neoliberalismo conduz à formação de cidadãos privados que põem o interesse pessoal acima de tudo, criados num ambiente de insegurança que induz ansiedade, competição e indiferença perante os mais vulneráveis (Lynch, 2006). Assim, a transposição do modelo neoliberal para o campo educativo acarreta implicações sérias, uma vez que considera a educação como apenas um serviço a ser fornecido no mercado àqueles com possibilidades de o adquirirem, sob a racionalização da possibilidade de escolha, e a mudança de controlo da escola ou da universidade para o consumidor, que denota, de acordo com Lynch (2006) uma mudança política para a direita.

De acordo com Lynch (2006), existem evidências provenientes dos países em desenvolvimento, de sociedades desiguais em termos económicos, em que somente aqueles que possuem recursos suficientes podem fazer estas escolhas, enquanto que os indivíduos sem recursos não têm qualquer possibilidade de escolha. Ignora-se o facto de que os indivíduos podem pretender o acesso a uma educação superior de qualidade, pouco dispendiosa e acessível ao invés da escolha de uma universidade, uma vez que para os indivíduos com poucos recursos, a escolha é um valor secundário, sendo o valor primário o acesso, o financiamento e a qualidade (Lynch, 2006).

Para St. George (2006), o neoliberalismo pretende a redução do papel do Estado no ensino superior e a criação de um mercado individual onde as IES podem competir umas contra as outras. O modelo neoliberal é também defendido para as IES, no sentido de maior competição entre instituições, menos intervenção estatal, aumento do financiamento externo, descentralização da gestão do Estado para as instituições individuais e a introdução de indicadores de desempenho para auferir da produção das IES. Tais princípios encontram-se expressos no relatório do BM (2002, cit. por St. George, 2006), que salienta três fatores de apoio à economia do conhecimento, garantindo simultaneamente a qualidade, a eficiência e a equidade na educação terciária: a) uma matriz política coerente; b) um ambiente de regulação favorável e c) incentivos financeiros apropriados. O BM propõe ainda que os mecanismos estatais apropriados para monitorizar o ensino superior para a sociedade do conhecimento incluam mecanismos políticos e financeiros, que podem ser utilizados à distância, por forma a fortalecer a diversidade dos sistemas de ensino superior e possibilitar da parte destes uma resposta mais atempada às exigências do mercado (St. George, 2006). A referência à diversidade de IES, constitui, na perspectiva de St. George (2006), um encorajamento para a expansão do mercado no ensino superior, no qual as IES competem por fundos estatais e a competição entre as instituições aumentará a eficiência no ensino e também as taxas de retorno no investimento educativo. A corrente neoliberal defende que enquanto o governo *“fornecer altos níveis de subsídios às IES estas não responderão às reais necessidades do mercado, e os indivíduos e os governos continuarão a tomar decisões educativas ineficientes e inapropriadas”* (St. George, 2006: 599)

Conforme Olssen e Peters (2005), a institucionalização do modelo dirigente-agente introduz um modo hierárquico de autoridade através do qual são introduzidas as pressões do Estado e do mercado, o que para o pessoal académico se traduz num efeito

de desprofissionalização que envolve: a) uma mudança da governança colegial democrática para modelos hierárquicos baseados nas especificações ditadas da gestão do desempenho profissional em termos da cadeia de comando dirigente-agente; b) a implementação de incentivos em resposta às pressões do mercado e do Estado, o que implica especificações crescentes da gestão sobre as cargas de trabalho e dos conteúdos curriculares, sendo que estas especificações impostas desgastam o conceito de autonomia profissional em termos de ensino e investigação, uma vez que o neoliberalismo “*desconstrói sistematicamente o espaço onde a autonomia profissional se exerce*” (2005. 325); c) as concepções tradicionais de profissionalismo têm inscritas uma noção de direitos e poderes alinhadas com a noção liberal de liberdade individual, mas as pressões crescentes do mercado crescentemente invadem e redefinem o entendimento tradicional dos direitos.

A noção de profissionalismo, implica uma construção assente no poder individual, que se baseia numa concepção liberal de direitos, autonomia e liberdade, um poder que é atribuído ao indivíduo e da sua capacidade de tomar decisões no trabalho (Olssen & Peters, 2005). Alguns autores referem que o impacto do neoliberalismo na essência do profissionalismo é problemático, uma vez que os profissionais constroem novas identidades mais apropriadas ao gerencialismo. Assim, Rinne e Koivula (2005), referem que o modelo político de universidade formulado nos anos de 1970, foi substituído no final da década de 1980 pelos conceitos do NPM, racionalidade corporativa, gestão empreendedora, onde os autores consideram as três características desta revolução da gestão no ensino superior: a) o Estado tem influenciado as universidades no sentido da prestação de contas, e a ter maior noção da sociedade em que se insere; b) tem crescido uma vontade, dentro das universidades, de assumir uma gestão estratégica e desenvolver a gestão do profissionalismo e c) as práticas do mundo comercial têm vindo a instalar-se no interior das IES.

Para Olssen e Peters (2005), o neoliberalismo consiste numa *seletividade estrutural* (2005: 326), no sentido em que altera os papéis profissionais, pois os objetivos e os critérios de desempenho são definidos fora do papel académico, o que diminui a autonomia académica. A pressão crescente para a obtenção de financiamento e para a investigação financiada constitui um elemento que comprova que a liberdade académica está crescentemente comprometida e assim,

“o ideal expresso por Newman e Kant, da universidade como um reino autônomo institucional e politicamente, onde existem compromissos tradicionais com uma concepção liberal de autonomia profissional, de manutenção de uma ética de serviço público (...) é crescentemente visto como uma preocupação irrelevante” (2005: 326)

O padrão neoliberal visa a redução estatal do financiamento do ensino superior, passando os custos para o mercado e para os consumidores, exige a prestação de contas perante o desempenho e enfatiza o papel do ensino superior na economia. As IES são vistas já não apenas somente inseridas num contexto de um sistema nacional mas num mercado nacional e até num mercado internacional (Marginson & Rhoades, 2002).

A ligação da prestação de contas ao ensino superior de massas ocorre, como refere Trow (1996), por todo o lado, uma vez que este sistema de massas, em expansão e cada vez mais diversificado, não pode ser gerido eficientemente a nível central. Recentemente, tem sido concedida maior autonomia às IES mas, o que ocorre é o aumento do controlo administrativo central.

Por toda a parte, os governos exigem cada vez mais dados, preferencialmente qualitativos sobre a eficiência e a eficácia das instituições. Esta abordagem de avaliação da qualidade da educação, de acordo com Trow (1996), procura medir os efeitos da educação nos estudantes individuais avaliando o seu desempenho em várias tarefas, para depois agregar o desempenho individual de cada um em indicadores de desempenho. No entanto, refere, estes resultados captam apenas uma parte pequena da contribuição do ensino superior para a vida dos estudantes para a vida em sociedade. Ou seja, pretende-se transformar a educação num processo com resultados visíveis e tal compromete todos os indicadores, uma vez que o impacto sobre os estudantes nunca é completamente conhecido, pois os efeitos do ensino superior são misturados com outros que se prendem com a personalidade e a vida dos estudantes, entre outros, ou seja, *“os efeitos reais e substanciais da experiência do ensino superior estendem-se ao longo da vida dos indivíduos e estão inextricavelmente ligados com outras forças e experiências”* (1996: 13) para além das IES.

Trow (1996) define prestação de contas como *“a obrigação de reportar a outros, para explicar, para justificar, para responder a questões da forma como os recursos foram utilizados e para que efeito”* (1996: 2). A prestação de contas assume formas

variadas em diferentes sociedades e em relação a diversos tipos de atividade e a diferentes tipos de apoio, sendo as questões fundamentais deste ato, na ótica de Trow (1996), a quem se deve prestar contas, para quê, para quem, através de que meios e quais as consequências. A prestação de contas trabalha com relatórios de ações passadas, mas o facto de a instituição saber que tem que prestar contas influencia as suas atividades, constituindo assim uma força externa de influência do comportamento institucional, que pode variar ao longo de um espectro de maior autonomia, permitindo-lhe a definição de políticas até ao comando direto de uma agência de regulação externa, que pode usar a prestação de contas como forma de assegurar concordância com determinadas políticas e objetivos e concebe os seus relatórios por forma a garantir essa conformidade (Trow, 1996).

No entanto, nas palavras de Trow (1996: 3), a prestação de contas é uma *espada de dois gumes*, que pode ser bem considerada por se justificar a aplicação dos dinheiros, mas é exercida com um preço para as instituições sobre as suas obrigações, constitui uma alternativa à confiança, dado que a um aumento de prestação de contas corresponde um enfraquecimento da confiança, ou seja, a prestação de contas perante externos enfraquece a autonomia das instituições. A prestação de contas perante entidades externas, como refere Trow (1996), pode constituir um obstáculo a uma governança efetiva e pode levar a instituição a omitir alguns fatores, uma vez que a prestação de contas para o exterior pode constituir uma ameaça à liberdade dos profissionais em termos da organização do seu tempo e na definição do seu trabalho e pode ser um agente contra a diversidade das instituições quando uniformiza os critérios para todas. No entanto, refere, a prestação de contas é um elemento da democracia, pois quando ocorre um enfraquecimento no poder autoritário e nas elites, tem de ser dada uma justificação mais ampla a uma variedade de entidades que se acervam no direito de julgar a instituição. O constrangimento do seu exercício relaciona-se com as sanções que as instituições podem ser alvo se as entidades a que reportam não gostarem dos resultados (Trow, 1996).

Ironicamente, como refere Trow (1996), quanto maior a severidade e detalhe da prestação de contas, menos reveladora se torna da realidade das instituições, uma vez que pode levá-las a revelarem apenas os seus pontos fortes e a omitirem as suas fraquezas mas, uma vez que a prestação de contas depende de elementos verdadeiros, a questão central é como criar um sistema que não puna a honestidade.

De acordo com Lima (2009), a transição do controlo estatal para novas formas de supervisão e governo mercantis, é visível em muitas áreas no contexto português, principalmente no ensino superior, em que se protagoniza a avaliação externa de acordo com padrões estandardizados, mensuráveis, comparáveis e hierarquizáveis, com a assinatura de contratos entre as instituições e o governo, os orçamentos competitivos baseados em indicadores de desempenho, à necessidade crescente de angariação de fundos por forma a fazer face aos cortes do orçamento de Estado.

No caso português, o RJIES postula, no artigo 19º, relativo à participação na política do ensino e investigação, que as IES têm o direito e o dever de participar, isoladamente ou através das suas organizações representativas, na formulação das políticas nacionais pronunciando-se sobre projetos legislativos que lhes digam diretamente respeito e têm o direito de ser ouvidas na definição dos critérios de fixação das dotações financeiras a conceder pelo Estado e sobre os critérios de fixação das propinas dos ciclos de estudos que atribuem graus académicos. É referido também neste documento legal que as IES adotam, dentro da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (art. 65º). No entanto, em primeiro lugar, na altura da implementação do Processo de Bolonha, considerando Lima et al. (2008), este processo foi muito governamentalizado a nível nacional e externamente sobredeterminado por agendas transnacionais e as IES não estiveram na liderança do processo de integração neste sistema nem foram questionadas sobre a sua vontade de participação, resultando em processos com pouca consulta, com pouco debate público e por uma participação reduzida ou nula na tomada de decisão.

Depois, é possível encontrar elementos da TEP na legislação nacional relativa ao ensino superior como a competitividade entre instituições escolares, quando atribui financiamento estimulada por processos de avaliação como instrumentos por excelência da regulação e metarregulação mercantil, como é exemplo, na lei de bases do financiamento superior (Lei n.º 37/2003 de 22/08), no artigo 2º quando refere como objetivo de financiamento, entre outros, incentivar a procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência. No artigo 7º, referente à celebração de contratos programa, salienta a possibilidade da sua base concorrencial, considerando fatores relativos à capacidade das IES conseguirem fontes adicionais de financiamento e por determinados outputs como o aproveitamento escolar

dos estudantes, a inserção dos diplomados na vida profissional e a produção científica e artística. No RJIES encontram-se alguns princípios da TEP como uma cultura de tipo empresarial e a defesa da privatização, como é exemplo a possibilidade de as IES se constituírem em Fundações públicas de direito privado, cuja transformação se deve fundamentar nas vantagens da adoção deste modelo de gestão e de enquadramento jurídico para o prosseguimento dos seus objetivos (art. 129º). Para Lima (2009), tal proposta traduz-se numa perda de influência dos órgãos colegiais, na concentração de poderes executivos no reitor, eleito fora da comunidade académica¹², a presidência do CG por um membro externo, saliência da liderança pessoal forte, a redução do número de órgãos deliberativos e a proporção de pessoal académico no governo das IES constituem elementos da universidade empreendedora presentes no RJIES. O estatuto de fundação pública de direito privado, contratualizado entre o governo e as IES, permite a utilização de um modelo de gestão privada, que implica uma maior flexibilidade a nível da gestão de recursos, da carreira docente e de investigação, de formas de organização (Lima, 2009; Veiga et al., 2014). Este enquadramento legal consiste, segundo Lima (2009) num processo de desregulação relativa próximo das propostas da OCDE, pois inclui um Conselho de Curadores, constituído por cinco elementos sem vínculo laboral à IES, nomeados pelo governo sob proposta destas, que tem poder de homologação em relação a determinadas propostas do CG, para nomear e exonerar o conselho de gestão e homologar a designação ou destituição do reitor pelo CG. O RJIES transformou assim as relações entre o governo e as IES (Lima, 2009; Veiga et al., 2014). Para Cabrito (2011), esta é uma forma de privatização do ES. Encontra-se o princípio do elogio da liderança individual enquanto expressão do direito de gerir – o líder executivo eficaz que tem como funções controlar, gerir, supervisionar e dirigir, ou seja, a pessoa que toma decisões porque possui o conhecimento para tal, com Lima (2009), quando transfere parte das competências que antes cabiam ao Senado Académico, órgão que passou a ser facultativo

¹² Artigo 86.º Eleição 1 - O reitor ou o presidente é eleito pelo conselho geral nos termos estabelecidos pelos estatutos de cada instituição e segundo o procedimento previsto no regulamento competente. 2 - O processo de eleição inclui, designadamente: a) O anúncio público da abertura de candidaturas; b) A apresentação de candidaturas; c) A audição pública dos candidatos, com apresentação e discussão do seu programa de acção; d) A votação final do conselho geral, por maioria, por voto secreto. 3 - Podem ser eleitos reitores de uma universidade professores e investigadores da própria instituição ou de outras instituições, nacionais ou estrangeiras, de ensino universitário ou de investigação. 4 - Podem ser eleitos presidentes de um instituto politécnico: a) Professores e investigadores da própria instituição ou de outras instituições, nacionais ou estrangeiras, de ensino superior ou de investigação; b) Individualidades de reconhecido mérito e experiência profissional relevante.

e de essência consultiva (art. 77º), para o CG, como a eleição do reitor, a aprovação da alteração dos estatutos, apreciação da gestão do reitor e do conselho de gestão, propostas para iniciativas para o bom funcionamento da instituição, embora não interfira na gestão cotidiana nem no governo¹³, papéis do reitor¹⁴, o que limita a influência dos corpos constituintes da universidade na sua governação (Veiga et al., 2014), tendo desaparecido a assembleia académica (Lima, 2009). Assim, o CG¹⁵ é o órgão máximo, presidido por

¹³ RJIES - Artigo 82.º - Compete ao CG: a) Eleger o seu presidente, por maioria absoluta, de entre os membros a que se refere a alínea c) do n.º 2 do artigo anterior; b) Aprovar o seu regimento; c) Aprovar as alterações dos estatutos; d) Organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor ou presidente, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável; e) Apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão; f) Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição; g) Desempenhar as demais funções previstas na lei ou nos estatutos. Sob proposta do reitor ou do presidente: a) Aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente; b) Aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial; c) Criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas; d) Aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição; e) Aprovar a proposta de orçamento; f) Aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único; g) Fixar as propinas devidas pelos estudantes; h) Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito; i) Pronunciar-se sobre os restantes assuntos que lhe forem apresentados pelo reitor ou presidente. 5 - Em todas as matérias da sua competência, o conselho geral pode solicitar pareceres a outros órgãos da instituição ou das suas unidades orgânicas, nomeadamente aos órgãos de natureza consultiva.

¹⁴ Art. 92º Competência do reitor e do presidente 1 - O reitor ou o presidente dirige e representa a IES, incumbindo-lhe: a) Elaborar e apresentar ao conselho geral as propostas de: i) Plano estratégico de médio prazo e plano de ação para o quadriénio do seu mandato; ii) Linhas gerais de orientação da instituição no plano científico e pedagógico; iii) Plano e relatório anuais de atividades; iv) Orçamento e contas anuais consolidados, acompanhadas do parecer do fiscal único; v) Aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, e de operações de crédito; vi) Criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas; vii) Propinas devidas pelos estudantes; b) Aprovar a criação, suspensão e extinção de cursos; c) Aprovar os valores máximos de novas admissões e de inscrições a que se refere o artigo 64.º; d) Superintender na gestão académica, decidindo, designadamente, quanto à abertura de concursos, à nomeação e contratação de pessoal, a qualquer título, à designação dos júris de concursos e de provas académicas e ao sistema e regulamentos de avaliação de docentes e discentes; e) Orientar e superintender na gestão administrativa e financeira da instituição, assegurando a eficiência no emprego dos seus meios e recursos; f) Atribuir apoios aos estudantes no quadro da ação social escolar, nos termos da lei; g) Aprovar a concessão de títulos ou distinções honoríficas; h) Instituir prémios escolares; i) Homologar as eleições e designações dos membros dos órgãos de gestão das unidades orgânicas com órgãos de governo próprio, só o podendo recusar com base em ilegalidade, e dar-lhes posse; j) Nomear e exonerar, nos termos da lei e dos estatutos, os dirigentes das unidades orgânicas sem órgãos de governo próprio; l) Nomear e exonerar, nos termos da lei e dos estatutos, o administrador e os dirigentes dos serviços da instituição; m) Exercer o poder disciplinar, em conformidade com o disposto nesta lei e nos estatutos; n) Assegurar o cumprimento das deliberações tomadas pelos órgãos colegiais da instituição; o) Aprovar os regulamentos previstos na lei e nos estatutos, sem prejuízo do poder regulamentar das unidades orgânicas no âmbito das suas competências próprias; p) Velar pela observância das leis, dos estatutos e dos regulamentos; q) Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição; r) Desempenhar as demais funções previstas na lei e nos estatutos; s) Comunicar ao ministro da tutela todos os dados necessários ao exercício desta, designadamente os planos e orçamentos e os relatórios de atividades e contas; t) Tomar as medidas necessárias à garantia da qualidade do ensino e da investigação na instituição e nas suas unidades orgânicas; u) Representar a instituição em juízo ou fora dele. Também todas as competências que por lei ou pelos estatutos não sejam atribuídas a outros órgãos da instituição.

¹⁵ RJIES - Conselho geral Artigo 81.º Composição do conselho geral 1 - O conselho geral é composto por 15 a 35 membros, conforme a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades

um elemento externo e composto por 15 a 35 membros, a maioria professores e investigadores, em menor grau estudantes e pessoal não docente (facultativo) e pelo menos 30% de membros externos cooptados. Desta forma, o RJIES promove uma maior representação de interesses externos, “*o que se reflete no jogo de forças entre os atores nas estruturas e processos de governação*” (Veiga et al., 2014: 10). No artigo 54º, este documento apresenta uma abordagem normativista e racionalista em busca da solução ótima pelo menor meio ao referir que o Estado deve promover a racionalização da rede de IES públicas e da sua oferta formativa, cujas medidas podem incluir, a criação de IES, a sua integração, fusão ou encerramento, a alteração do número de novas admissões ou do número máximo de estudantes e a criação, suspensão ou cessação da ministração de ciclos de estudos. Também quando propõe a racionalização da oferta de cursos superiores de primeiro ciclo, restringindo-se no ensino público os cursos de licenciatura com menos de 20 alunos, através do *numerus clausus*. Adota o princípio da eficácia e eficiência num quadro de racionalidade económica quando, ao apresentarem o relatório anual de atividades (art. 159º), as IES têm que dar conta, entre outros indicadores, da eficiência da gestão administrativa e financeira. Entre as competências do Reitor ou presidente encontra-se o princípio da orientação e superintendência na gestão administrativa e financeira da instituição, assegurando a eficiência no emprego dos seus meios e recursos e ainda nestas competências, quando se justifique, para maior eficiência na gestão dos

orgânicas de investigação. 2 - São membros do conselho geral: a) Representantes dos professores e investigadores; b) Representantes dos estudantes; c) Personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta. 3 - Os membros a que se refere a alínea a) do número anterior: a) São eleitos pelo conjunto dos professores e investigadores da instituição de ensino superior, pelo sistema de representação proporcional, nos termos dos estatutos; b) Devem constituir mais de metade da totalidade dos membros do conselho geral. 4 - Os membros a que se refere a alínea b) do n.º 2: a) São eleitos pelo conjunto dos estudantes da instituição de ensino superior, pelo sistema de representação proporcional, nos termos dos estatutos; b) Devem representar pelo menos 15 % da totalidade dos membros do conselho geral. 5 - Os membros a que se refere a alínea c) do n.º 2: a) São cooptados pelo conjunto dos membros referidos nas alíneas a) e b) do n.º 2, por maioria absoluta, nos termos dos estatutos, com base em propostas fundamentadas subscritas por, pelo menos, um terço daqueles membros; b) Devem representar pelo menos 30 % da totalidade dos membros do conselho geral. 6 - Na escolha dos membros a que se refere a alínea c) do n.º 2 nas instituições de ensino superior politécnicas, deve ser tido em consideração que estas são especialmente caracterizadas na sua organização institucional pelos seguintes princípios: a) Inserção na comunidade territorial respectiva; b) Ligação às actividades profissionais e empresariais correspondentes à sua vocação específica ou a determinadas áreas de especialização, com o objectivo de proporcionar uma sólida formação profissional de nível superior. 7 - O conselho geral pode incluir, nos termos dos estatutos, membros eleitos pelo pessoal não docente e não investigador. 8 - O mandato dos membros eleitos ou designados é de quatro anos, excepto no caso dos estudantes, em que é de dois anos, não podendo ser destituídos, salvo pelo próprio conselho geral, por maioria absoluta, em caso de falta grave, nos termos de regulamento do próprio órgão. 9 - Os membros do conselho geral não representam grupos nem interesses sectoriais e são independentes no exercício das suas funções.

recursos humanos e financeiros das IES, os reitores ou presidentes podem reafectar pessoal docente, investigador e outro entre unidades orgânicas e redistribuir os recursos orçamentais entre unidades orgânicas (art. 126º). Por outro lado, o léxico mais ligado aos valores democráticos desaparece para dar lugar a conceitos como a autonomia, autonomia de gestão, autogoverno, consórcio, fundação, etc. (Lima, 2009, 2011; Veiga et al., 2014).

Veiga et al. (2014), em estudo próprio, concluem que o RJIES foi claramente inspirado pelo NPM, embora não na sua expressão mais radical e que os instrumentos de governação, promovidos pelo NPM, foram atenuados pela interpretação do enquadramento legal pelas universidades. Os elementos do NPM relacionados com a nomeação, ao coexistirem, parecem contribuir para a possibilidade de as universidades interpretarem o RJIES de acordo com os contextos institucionais e a tradição académica, correspondendo a uma forma de hibridismo (Barroso, 2003, 2006b). Veiga et al. (2014) identificaram elementos da Nova Governação, uma *narrativa de governação* (2014: 10), desenvolvida, segundo os autores, em tensão com o NPM, cujos elementos na implementação do RJIES são: a) presença de interesses públicos + privados na governação, com a presença de stakeholders externos, onde a sua participação não é obrigatória; b) tendência para a formação de redes em tensão com a hierarquização das estruturas e dos processos de decisão, relevando-se as características da liderança da universidade como promotora de competências de capacitação.

A limitação e a diminuição da representatividade do pessoal académico nos órgãos centrais de governação e da representatividade dos corpos constituintes contribuem para explicar o surgimento de elementos de NG que atenuam a influência do NPM. São relevantes os contextos institucionais, na medida em que, como a lei tem um carácter híbrido, uma vez que as características do NPM relativas à nomeação e cooptação coexistem com a eleição, estes autores identificaram tensões entre níveis de governação, com influência diversa, dependente do nível de centralização do poder de tomada de decisão em cada IES. Sobre a reforma da governação, se por um lado, o resultado desta não exige a implementação do NPM enquanto teoria de ação, por outro, a necessidade de existir uma coordenação institucional e de metagovernação pode conduzir ao reforço das relações hierárquicas e da centralização dos processos de decisão, o que desafia a abordagem da NG (Veiga et al., 2014).

Numa outra perspetiva, Mano e Marques, 2012 consideram que o RJIES contém princípios de gestão que tenderão a conduzir a maior eficiência e eficácia. Para estas autoras, a cultura de empreendedorismo no ensino superior é muitas vezes considerada como um modelo de sucesso ou como referência para mudanças. Clark (1985) considera que através do empreendedorismo, as IES se podem transformar, mediante cinco elementos: a) núcleo de direção forte; b) gastos de desenvolvimento na periferia; c) uma base de financiamento diversificada; d) um centro académico estimulado; e) uma cultura empreendedora integrada. No entender de Clark, a universidade empreendedora corresponde a um reforço da colegialidade, da autonomia e de fidelidade à missão. Insere-se também na filosofia neoliberal, nos princípios do NPM.

4. O Neoliberalismo e o mercado

No contexto do neoliberalismo, de acordo com Gibbs (2001), aparentemente, os mercados são livres de valores, ou seja, uma das concepções básicas da sociedade liberal é a neutralidade nas questões de bem estar. No entanto, considera o autor, não quer dizer que tal signifique que a neutralidade do liberalismo seja desprovida de conteúdo moral, mas que o seu conteúdo se restringe a princípios de imparcialidade, tolerância e respeito pela liberdade individual. Mas, ao mesmo tempo, adverte O'Hear (1999, cit. por Gibbs, 2001), os mercados desta natureza apenas assumem que não há nada mais elevado do que a satisfação do desejo individual.

De acordo com Leslie e Johnson (1974), a teoria económica, por forma a tentar antecipar o comportamento dos mercados, estabeleceu vários tipos e estruturas de mercado. Desta forma, consideram os autores que o mercado que se enquadra na explicação do financiamento do ensino superior através dos estudantes é um mercado perfeitamente competitivo. Existem então quatro características fundamentais para uma competição perfeita que, em conjunto, garantem a existência de um mercado livre e impessoal, no qual as forças da oferta e da procura, determinam a alocação de recursos. Para que a competição perfeita, ocorra, isto é, para nos encontrarmos em presença de um contrato de concorrência perfeita: a) é necessário que cada agente económico seja tão pequeno, em relação ao mercado total, que não tenha capacidade de influência nos preços, o que implica que cada consumidor individual não pode ter quase importância por forma a não ter qualquer consideração especial perante os vendedores e, da mesma forma, para

o vendedor, cada fornecedor deve ser também pouco importante por forma a não ter influência nos resultados dos preços; b) o produto de um vendedor deve ser idêntico ao produto de outro vendedor, o que significa que os compradores são indiferentes ou não têm preferência no local onde adquirem os produtos. Se os produtos não forem idênticos, um vendedor que tenha um produto diferenciado pode assumir o controlo do mercado e, conseqüentemente, do preço do produto, o que levaria à incompatibilidade com as condições do mercado perfeitamente competitivo; c) todos os recursos têm que ser móveis, de acordo com o princípio de liberdade de entrada e de saída, que significa que cada recurso pode mover-se em resposta aos sinais monetários, sem qualquer obstáculo; d) todos os elementos do mercado (produtores, consumidores, vendedores) devem ter a informação perfeita pois, na ausência desta, podem existir uma variedade de preços, o que pode conduzir a uma situação de monopólio bilateral, fora das condições do mercado perfeitamente competitivo (Leslie & Johnson, 1974; Bertolin, 2011).

Ou seja, resumizando, num mercado de concorrência perfeita, assume-se que existe informação completa, que os custos de procura são negligenciáveis e que o produto ou serviço é relativamente homogêneo e divisível (Bertolin, 2011). De acordo com Teixeira et al. (2004, cit. por Bertolin, 2011), um mercado nestas condições, é um mercado em que existe um grande número de fornecedores e consumidores que podem entrar ou sair livremente, sendo a regulação estatal mínima, limitada à vigilância e a regulações ocasionais. No extremo oposto, existem contextos em que a provisão de bens ou serviços é monopólio estatal, intervindo os governos em termos de regulação e de provisão (Bertolin, 2011).

No entanto, para Leslie e Johnson (1974), a teoria da competição perfeita tem por base duas aceções fundamentais, que podem concretizar-se de diversas formas e condições. A primeira refere-se ao comportamento do fornecedor individual e postula que uma empresa que opera num mercado perfeitamente competitivo pode alterar a sua taxa de produção e resultados dentro de quaisquer limites exequíveis, sem que esta variação tenha uma influência significativa no preço do produto que vende, ou seja, a empresa não tem qualquer influência no preço e tem que aceitar passivamente o preço de mercado. A segunda aceção refere-se à natureza da indústria onde se opera, ou seja, é necessário que a indústria seja tal, que qualquer nova indústria é livre de começar a produzir se o desejar e qualquer indústria existente é livre de acabar com a produção e abandonar a indústria,

o que implica que as indústrias que existem não podem proibir a entrada de novas, não existindo limitações para a entrada e para a saída (Leslie & Johnson, 1974).

Outro aspeto desta teoria refere-se ao facto de que a competição perfeita conduz, em equilíbrio, à alocação perfeita de recursos, da forma mais eficiente, devido a duas condições: a) nestes mercados, os custos marginais igualam os preços e b) numa situação de equilíbrio, o nível de custo é o mais baixo possível, atendendo às características da sociedade em que se insere. Se a segunda condição, para Leslie e Johnson (1974), é óbvia, a primeira é mais improvável, uma vez que uma situação ótima resulta no sentido em que é impossível deixar alguns consumidores em melhores condições sem simultaneamente deixar outros em piores condições. Ocorre uma segunda situação subótima quando os preços marginais são iguais aos custos, mas não em todos os produtores e, nestas circunstâncias, é então possível garantir melhores condições a alguns consumidores sem que outros fiquem pior, através da alteração de certos preços em economia (Leslie & Johnson, 1974).

Todavia, esclarecem Leslie e Johnson (1974), que o conceito de mercado perfeitamente competitivo é um conceito de ideal-tipo, tendo sido desenvolvido como ferramenta analítica para permitir clarificar a análise de determinado fenómeno, funciona como ponto de partida para análises teóricas, representando e codificando relações de dependência entre determinados fenómenos.

5. A lógica de mercado no ensino superior

Como refere Barroso (2005; 2014), existe uma tentativa de criação de mercados educativos,

“transformando a ideia de «serviço público» em «serviço para clientes», onde o «bem comum educativo» para todos é substituído por «bens» diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os «consumidores» de educação e formação, socialmente diferenciados, veem-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais” (2005: 742).

O objetivo deixa de ser a adequação entre a educação e o emprego e passa a ser a articulação do mercado da educação com o mercado de emprego.

É necessário atentar que não existe um mercado único de ensino superior, mas vários mercados, como o mercado para os estudantes, mercado para a investigação, para as bolsas, para a filantropia, para a formação, etc. (Jongbloed, 2003). Leslie e Johnson (1974), referem que o mercado de ensino superior pode caracterizar-se por vários submercados, que são interligados e delimitados por fronteiras regionais ou estatais. Por seu lado, Hemsley-Brown e Optlaka (2006) referem que no mercado universitário coexistem três segmentos principais: os estudantes internacionais, os adultos e os estudantes saídos da escola secundária, e que cada um destes segmentos considera fatores diversos na escolha do ensino superior.

Considera Gibbs (2001) que a adoção de tal mercado para o ensino superior é baseado numa manifestação do conceito de direito, essencialmente do direito do consumidor e pode ser identificada nas modalidades de educação consumível através de módulos, semestres e auto-ensino, entendendo-se desta forma a educação como uma comodidade. Presta-se mais atenção aos fins da educação do que ao processo em si, de onde resulta não um indivíduo educado no sentido ontológico, mas um indivíduo acreditado que pode utilizar os seus resultados educativos por forma a preencher desejos económicos futuros, de um indivíduo que se tornou proprietário de uma qualificação educativa (Gibbs, 2001).

Na opinião de Leslie e Johnson (1974), no caso do ensino superior, não é possível a aplicação de uma situação de mercado perfeitamente competitivo. A alocação ótima de recursos requer o cumprimento simultâneo de quatro condições que, na realidade, não são possíveis, sendo duas destas condições úteis para compreender que este modelo não é apropriado para o domínio em questão. A primeira, é que as condições necessárias para uma alocação ótima de recursos têm que existir em todo o lado e em simultâneo na economia, não podendo existir assim monopólios ou oligopólios, pois assim não é possível determinar que os custos marginais sejam iguais aos preços. A segunda considera que não pode haver divergências entre os custos privados e sociais e entre os benefícios privados e sociais em qualquer área da economia. Perante estas condições, referem os autores que o preço do ensino superior, medido pelo preço das propinas e das taxas, é fixado num nível quase sempre abaixo do custo marginal o que, indireta e eventualmente resulta em distorções várias na alocação de recursos. Por outro lado, a natureza do

mercado do ensino superior, composto por vários submercados, torna a homogeneidade e a simultaneidade dos mercados altamente improvável. Em relação à divergência entre os custos sociais e privados e os benefícios privados e sociais, no ensino superior, existem divergências tanto nos custos como nos benefícios. Assim, no ensino superior, um mercado perfeitamente competitivo não encontra condições de existência (Leslie & Johnson, 1974).

Um outro conceito considerado por estes autores é o conceito de eficiência e a sua interpretação. O financiamento do ensino superior pelos estudantes, foi projetado em termos de ganhos em eficiência. Ou seja, o argumento é que ganhos significativos em termos de eficiência manifestam-se em custos mais baixos por estudante e em poupança, se as condições do mercado perfeitamente competitivo forem importadas para o ensino superior. Para Leslie e Johnson (1974), tal aplicação resulta de uma compreensão errada do conceito de eficiência neste mercado, que se refere à eficiência em termos de alocação e utilização de recursos, o que é diferente de custos e reduções de custos. Ou seja, através da competição, a eficiência de alocação de uma entidade aumenta e consequentemente, ocorre uma melhor utilização de recursos, que se manifesta num preço mais baixo por unidade e maiores níveis de resultados, sem implicações para os custos de produção, que se mantêm constantes.

Por forma a fazer face às falhas de mercado anteriormente discutidas, o Estado tem intervindo em diversos níveis no ensino superior, regulando muitos aspetos da vida desta modalidade de ensino, como o financiamento, o acesso, a qualidade, a gestão institucional, etc. No entanto, como refere Jongbloed (2003), apesar destas regulações existe algum descontentamento da sociedade relativamente às políticas públicas neste domínio, uma vez que os sistemas de ensino superior parecem estar aquém das expectativas dos estudantes, das famílias e do mercado de trabalho, levando alguns autores a falarem de *falhas do governo* (2003: 113). Desta forma, e ainda com Jongbloed (2003) recentemente, tem-se assistido à introdução de políticas de mercadorização que, no âmbito do ensino superior, têm como objetivo fortalecer a escolha dos estudantes e liberalizar os mercados, por forma a melhorar a qualidade e os serviços oferecidos pelas IES. Por outro lado, considera-se que encoraja as IES a prestar mais atenção aos estudantes, à qualidade de ensino e à inovação (Jongbloed, 2003; Dill, 2003).

Ou seja, como refere Dill (2003), existe um desejo de eficiência económica entendida como o “valor pelo dinheiro” (2003: 138). Por outro lado, com Gibbs (2001),

os indivíduos necessitam de educação por forma a poderem participar, como o mercado assume, enquanto consumidores informados das liberdades que uma economia de mercado pode oferecer, ou seja, necessitam de competências que lhes permitam questionar as orientações do mercado e, numa sociedade civil, uma posição informada vai para além do mero interesse económico, requer um entendimento moral da humanidade. Ou seja, a educação proporciona uma reflexão crítica e entendimento pessoal e social que o mercado não está preparado para fazer, uma vez que não tem conceções de certo ou errado, mas somente o valor da moeda de transação no mercado (Gibbs, 2001).

No entanto, apesar destas políticas, Jongbloed (2003) considera que não existe um verdadeiro mercado de ensino superior em muitos países, devido principalmente aos governos, embora as políticas de mercadorização procurem equacionar o grau de intervenção estatal. De acordo com Trow (1996), antes do processo de Bolonha, os mercados ainda eram um fator menor na Europa, que no seu conjunto não apresentava um mercado para o ensino superior, uma vez que os governos europeus não viam da melhor forma um mercado para esta modalidade e os efeitos potenciais que pode acarretar em termos de estatuto e qualidade. A competição e a desregulação estão ligadas, para Jongbloed (2003), no sentido em que a competição supõe algum grau de regulação e a competição só se pode efetivar se as entidades tiverem liberdade de movimento. Por outro lado, considera que a competição também pode originar mais regulação, no caso de gerar efeitos adversos, mas os efeitos positivos potenciais da desregulação apenas serão alcançados se as IES competirem pelas preferências dos estudantes.

Para Amaral e Teixeira (2000), a promoção de uma dimensão de mercado no ensino superior tem de ser implementada através da promoção da propriedade privada, autonomia elevada dos agentes (IES) e competição elevada entre estes.

Um elemento importante em qualquer transação, de acordo com Gibbs (2001), é a confiança, que pode assumir formas variáveis. Numa situação de mercado em que uma das partes está mal informada, existe a confiança de que, se o mercado é eficiente, então é possível confiar no fornecedor. Mas, se não há conhecimento dos efeitos que a compra pode ter e não é possível sancionar o fornecedor se estes efeitos forem negativos, a confiança tem que existir de outra forma. Neste sentido, questiona Gibbs (2001: 89), *que forma de confiança é apropriada para o ensino superior?* Considera o autor que a resposta do ensino superior deve residir na forma de cooperação com o governo, uma vez

que tem que fazê-lo obrigatoriamente, pois o dilema de tal cooperação é a preservação da reputação para ter autonomia acadêmica e a excelência para os estudantes e, simultaneamente, assegurar uma reputação forte junto do Estado para assegurar financiamentos futuros. Se não existir cooperação entre o Estado e as IES, ocorrerá uma perda de confiança entre estas duas partes e o conhecimento de eventuais sanções por ausência de cooperação, reduzirá a confiança de outros, nomeadamente os seus consumidores. Sendo um pilar de construção nas relações humanas, quando a confiança se degrada, as instituições podem colapsar. Considera então Gibbs (2001), que no ensino superior, quando ocorreu a transição para o sistema de massas, houve uma perda de confiança nos valores educativos intrínsecos da universidade por parte dos seus parceiros, inflamada pelas avaliações de qualidade do setor e muitas vezes alimentada pelos media. Para Trow (1996), a confiança constitui um elemento central nas somas avultadas recebidas pelas IES por filantropos, para a qual não é exigida qualquer justificação. Além disso, refere, a confiança constitui, em grande medida, a base da autonomia das IES, capazes de conseguir donativos avultados ou financiadas pelo governo que delega voluntariamente poder nestas instituições, concedendo-lhes autonomia na utilização do financiamento que recebem.

Ora, continua Gibbs (2001), se a confiança for somente ditada pelo mercado, uma vez perdida nas relações entre o Estado e as IES, então “*o papel do ensino superior no questionar criativo e assim no moldar da natureza do Estado encontra-se também em risco de se perder*” (2001: 90). Desta forma, quanto mais se aplica a prestação de contas externa ao ensino superior e se lhe reduz a sua determinação interna, ocorre uma transformação do pessoal académico em simples funcionários (Trow, 1996). Num outro âmbito, a confiança nas instituições sociais, como as IES, permite aos indivíduos uma articulação e uma ação através delas, mas esta confiança tem que ser fundada na crença de que estas instituições são de confiança.

De acordo com Trow (1996), à medida que as IES conseguem mais autonomia encontram-se mais envolvidas com o mercado, fenómeno que se começa a notar na comercialização da investigação. Para este autor, as IES encontram-se ligadas à sociedade envolvente, à comunidade de apoio, através da combinação das seguintes três formas: a) prestação de contas; b) confiança – o apoio de entidades várias, públicas ou privadas, sem a necessidade de as IES forneçam qualquer tipo de bem ou serviço em troca desse apoio ou tenham que justificar a utilização de determinado apoio financeiro e c) mercado –

ligação evidente quando é dado algum apoio a uma IES em troca de um bem ou serviço, no caso do ensino superior, maioritariamente serviços, num contexto onde existem muitos fornecedores e muitos consumidores. Cada instituição tem um contrato social com a sua sociedade e a sua comunidade de apoio dentro dessa sociedade, o que define o peso e a combinação destes três elementos, de acordo com contratos tão diversos quanto as instituições e todas se encontram envolvidas no processo de mudança atual. Trow (1996) salienta que estas três formas se encontram em tensão e em interrelação, principalmente a prestação de contas e a confiança, que umas vezes se apoiam mutuamente e outras vezes entram em conflito.

A prestação de contas no ensino superior assume, com Trow (1996), uma instituição distinta, com fronteiras definidas, que emprega funcionários com qualificações distintas por forma a instruir uma população definida de estudantes que procuram certificação. No entanto refere que as novas tecnologias ameaçam estas conceções e esbatem as diferenças entre aprendizagem ao longo da vida e ensino superior.

Conforme Trow (1996), o declínio da confiança não resulta totalmente das políticas que visam reestruturar o ensino superior enquanto empresa privada com um aumento do aparelho regulador governamental, mas constituiu um fenómeno inerente ao crescimento do ensino superior de massas, desde o pós-guerra, devido ao aumento exponencial dos custos públicos e às variadas formas assumidas pelo ensino superior. Principalmente na Europa, o ensino superior compete por financiamento com outras áreas do bem estar, mas ao mesmo tempo levanta questões sobre a qualidade das instituições. E esta *ansiedade* (1996: 10) pela qualidade, foi exacerbada nestes países através de cortes no financiamento e gerou simultaneamente uma indústria de avaliação, onde se começou a ligar os resultados ao financiamento público.

As políticas de cariz neoliberal, inspiradas nas políticas da “nova direita”, nas políticas implantadas nos EUA e na Grã-Bretanha, por volta do início de 1980 e a imposição de modelos políticos deste teor pelas agências transnacionais como o FMI, o BM e a OCDE, traduziram-se na expansão destas políticas por todo o mundo (Barroso, 2005; 2014). Como refere Barroso (2005; 2014), assiste-se, a nível político, a um encorajamento do mercado, que representa a submissão das políticas educativas a uma lógica puramente económica, no contexto da globalização, na importação de valores como a competitividade e a excelência e modelos de gestão empresarial, baseados na avaliação do desempenho e da qualidade, entendidos como forma de modernizar os

serviços públicos, bem como a privatização da educação. Gibbs (2001) considera que a compressão de objetivos educativos intrínsecos em indicadores extrínsecos de desempenho de mercado, conduziu a um vocacionalismo na instrumentalização dos currículos e a uma agenda de destrezas no ensino superior a partir de 1990. Tais princípios transformam a educação em mercadoria, organizando-a em destrezas geridas por princípios mercantis, em vez de orientações pedagógicas guiadas pela justiça. Ocorre uma reformulação nos papéis dos atores que, de estudantes passam a consumidores e os professores passam a fornecedores de serviços

Perante a existência de novos públicos do ensino superior, com novas exigências de formação para uma melhor integração na sociedade do conhecimento, a necessidade de as IES diversificarem as suas fontes de financiamento, nomeadamente junto do mercado, o crescimento acelerado do setor privado em competição por estudantes com o setor público, a erosão do conceito de bem público e a aplicação de políticas neoliberais de orientação mercantil ao ensino superior, elementos discutidos na presente tese, as IES desenvolvem cada vez mais a sua atividade de acordo com uma lógica de mercado, recorrendo às novas tecnologias, ao marketing direto e novas estratégias de recrutamento, evidenciando uma preocupação maior com o prestígio e menos com os seus valores (Mainardes et al., 2012). Apesar da tendência hegemónica do modelo estado-unidense na adoção deste tipo de estratégias, é necessário, como consideram Mainardes et al. (2012) ter em conta que cada sistema de ensino superior se encontra integrado em culturas diferenciadas, uns, cuja tradição é mais pública, como Portugal, Rússia e Paquistão, e outros de tradição mais privada como o Japão e os EUA, desenvolvem as suas próprias características de marketing, que apresentarão, necessariamente, diferenças entre si.

De acordo com Tilak (2009), os que defendem a comercialização do ensino superior apenas reconhecem os seus benefícios individuais, recusando a miríade de benefícios sociais e a incapacidade do mercado produzir uma quantidade suficiente de bens públicos e consideram que o mercado consegue resolver os problemas educativos. Defendem o interesse individual sobre o interesse social, salientam o princípio da escolha individual, embora para Tilak (2009) e Lynch (2006) este princípio apenas se possa aplicar aos mais favorecidos economicamente. Outro argumento neoliberal contra a provisão pública de educação é o facto de este nível de ensino beneficiar as classes mais favorecidas e não tanto as mais desfavorecidas, o que acentua a distribuição desigual (Jimenez, 1987, cit por Tilak, 2009), o que Tilak (2009), contrapõe, referindo que nos

países em desenvolvimento a taxa de participação de classes mais desfavorecidas está a crescer, embora de forma lenta. Por outro lado, refere ainda Tilak (2009), que a demissão progressiva do Estado no financiamento do ensino superior e do seu papel, reduziria as taxas de participação dos mais desfavorecidos e acentuaria as desigualdades nesta modalidade de ensino. Para alguns autores, ainda com Tilak (2009), o ensino superior é considerado um bem de posição (*positional good*) (2009: 458) – um bem económico com algum valor social, mas não absoluto, que ganha lucro pelo facto de ser escasso (Hirsch, 1976 cit por Tilak, 2009), mas tal classificação do ensino superior, embora possa ter alguma importância em termos de estatuto social, é limitada, uma vez que os bens posicionais são escassos e não produzem valor absoluto. De acordo com Tilak (2009), o acesso massificado ao ensino superior através do Estado pode reduzir esta natureza estatutária do ensino superior, enquanto que considerá-lo um bem comerciável pode fortalecer esta conceção, uma vez que se destina aos privilegiados. A perspetiva neoliberal considera as universidades como fábricas de conhecimento e o investimento em educação não é tido como um investimento em capital humano, mas como capital de risco (*venture capital*) (2009: 459) e a equidade situa-se na partilha dos mercados em relação ao investimento no ensino superior.

De acordo com Barroso (2014), no caso da universidade, a lógica de mercado manifesta-se de múltiplas formas, das quais o autor destaca:

a) Empresarialização (*Entrepreneurism*)

Este termo, como refere Barroso (2014), consiste numa idealização da universidade como empresa, abrangendo os processos de mercadorização ou comodificação, ou seja, um processo através do qual as instituições sociais passam a ser definidas e organizadas em termos da produção, distribuição e consumo de mercadorias, apesar de não serem produtoras de mercadorias (Brandão, 2003, cit. por Barroso, 2014). No entender de Kerr (1963, cit. por Barroso, 2014), consiste na promoção da organização da universidade como uma empresa, por forma a fazer face à sua diferenciação e heterogeneidade interna, modelo que designou de *multiversidade*, concebendo o futuro da universidade como se fosse uma indústria de conhecimento. Os pressupostos desta ideia traduzem-se nos discursos de articulação entre a universidade e as empresas, nas políticas de separação, do financiamento e da organização, entre investigação e ensino, na pressão pelo desempenho, pela competição, pelo aumento da necessidade de procurar e diversificar fontes de financiamento, etc. (Barroso, 2014). Em termos de vantagens, esta

conceção pode ser profícua no que diz respeito à gestão da diversidade e do desenvolvimento mas, como considera Barroso (2014), podem revelar-se negativas pois corre-se o risco de desinstitucionalização das IES e considerar a educação cada vez mais como uma mercadoria. Como refere Silva (2011), ainda que não de forma explícita, é possível que nos encontremos na

“antecâmara da formação de multinacionais de educação no ensino superior (...) para serem triunfantes, será necessário consumir uma mercantilização do Ensino Superior, a qual é ainda apenas parcial e indireta, porque a tradição das Universidades públicas na Europa ainda tem peso e resistem a uma completa mercadorização e privatização do ensino superior” (2011: 87)

b) Filantropocapitalismo (*Philantrocapitalism*)

Pela necessidade de procura de financiamento diversificado, as IES tentam recorrer à filantropia. De acordo com Eikenberry (2009), atualmente, existe uma grande tendência das organizações sem fins lucrativos estabelecerem parcerias com empresas através de meios como marketing por causas ou filantropia de consumo. O marketing por causas envolve o donativo com o objetivo de ter lucro, permitindo às empresas doar a estas organizações, aumentando simultaneamente os seus resultados, uma vez que ligam os donativos às vendas que realizam, ou seja, uma parceria *altruísta para benefício mútuo* (2009: 585). O filantropocapitalismo (Barroso, 2014; Eikenberry, 2009) consiste num conjunto de iniciativas filantrópicas promovidas por grandes capitalistas e celebridades, mediante a criação de fundações por forma a aplicar soluções de inspiração capitalista, de regulação pelo mercado e gestão empresarial para resolver problemas sociais (Barroso, 2014) e onde as grandes empresas e as celebridades procuram formas de tornar a filantropia mais estratégica e lucrativa (Eikenberry, 2009). No que ao ensino superior concerne, e no entender de Barroso (2014), este fenómeno traduz-se no processo de angariação de fundos por forma a garantir um orçamento privativo para projetos e para fazer face à redução da comparticipação estatal. A filantropia é uma prática corrente e com alguma tradição nos EUA, embora na Europa aconteça de forma esporádica e sem profissionalismo, havendo autores que consideram que pode ser uma alternativa à

empresarialização da universidade. O risco associado a estas dídivas é que os filantropocapitalistas podem influenciar a autonomia e a missão das IES.

c) Gerencialismo (*Managerialism*)

O gerencialismo ou managerialismo consiste num “*sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada*” (Mintzberg, 1989; Chanlat, 2002, cit. por Barroso, 2014: 40) e representa, no caso do setor público, a inserção de uma abordagem, por forma a criar uma cultura empresarial competitiva. Implica novas formas de envolvimento dos trabalhadores, através do incentivo a uma cultura empresarial, através da qual os gestores procuram definir, normalizar e instrumentalizar o comportamento dos indivíduos por forma a atingir os resultados planeados (Ball, 2007). Na opinião de Ball (2007), esta perspetiva apresenta um paradoxo, por um lado, representa um afastamento dos métodos tayloristas, de baixa confiança, no controlo laboral, onde a gestão é delegada e a resolução de problemas é valorizada. Por outro lado, são desenvolvidas técnicas de vigilância, de auto avaliação, de trabalho por objetivos e comparação de resultados, que configura um sistema simultaneamente solto e apertado (Peter & Waterman, 1982, cit. por Ball, 2007) ou o que DuGay (1996, cit. por Ball, 2007) apelidou de descontrolo controlado. No que concerne às IES, em termos de regulação, o gerencialismo, como refere Barroso (2014), resulta na adoção de práticas e modelos de gestão empresarial no governo das instituições. A adoção acrítica destas modalidades traz riscos como a não consideração das especificidades das universidades, a nível das características das suas atividades fundamentais e da sua cultura organizacional, uma vez que as universidades são dificilmente estandardizadas e existe uma grande imprevisibilidade no desenvolvimento das suas atividades (Barroso, 2014). No contexto português, como atrás ficou descrito, o RJIES apresenta uma tendência para esta abordagem pela diminuição da representação do pessoal académico nos órgãos colegiais e pelo reforço dos poderes dos reitores e também pela possibilidade de conversão das universidades ao regime fundacional (Barroso, 2014; Lima, 2009; Veiga et al., 2014; Cabrito, 2011, 2016).

6. A privatização do Ensino Superior

Como refere Seixas (2003), a privatização do ensino superior tem vindo a crescer, um pouco por todo o mundo, em termos de importância, enquanto estratégia política para

o desenvolvimento da educação, especialmente devido ao aumento da procura desta modalidade de ensino e ao decréscimo do orçamento público investido no ensino superior. Sendo a educação um dos maiores encargos orçamentais do governo, a pressão no sentido da privatização aumenta (Belfield & Levin, 2002), o que leva Lyall e Sell (2006) a concluírem que existem razões fortes para pensar que esta diminuição no financiamento público não é meramente cíclica, mas uma tendência de longo prazo.

Antes de mais, é importante definir o conceito em questão. Privatização, de acordo com Belfield e Levin (2002) consiste numa caracterização genérica de vários programas e políticas educativas, “*que podem ser definidos como a transferência de atividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e instituições privadas*” (Levin, 2001, cit. por Belfield & Levin, 2002: 17). Pode ser também designada de *liberalização* quando existe libertação das regulamentações governamentais e de *mercantilização* quando ocorre a criação de novos mercados que oferecem alternativa aos serviços ou sistemas de distribuição públicos (idem). Para Sanyal (1998), a privatização é um fenómeno de transferência de propriedade e controlo do setor público para o setor privado (indivíduo, organização, empresa, comunidade), consiste num processo que não exclui o financiamento público e uma organização pública pode albergar programas privados. Lyall e Sell (2006) referem ser pertinente pensar a privatização enquanto um espectro ao longo do qual as instituições públicas operam.

No entanto, como referem Sanyal e Johnstone (2011), quando se trata de IES, os conceitos privado e privatização são complexos e sujeitos a mal entendidos. Uma IES pública é propriedade estatal mas o título de propriedade não esclarece o nível de controlo público e assim uma universidade pública pode funcionar como qualquer departamento do governo, com controlo governamental e com funcionários públicos; pode funcionar como uma corporação do governo, de propriedade estatal mas com autonomia substancial, pouco controlo governativo, com autonomia para celebrar contratos, contratar recursos humanos, funcionando em muitos aspetos como uma entidade sem fins lucrativos. Atualmente, as universidades distanciam-se do modelo de agência pública em direção ao modelo de corporação pública, nomeadamente nas economias mais desenvolvidas (Sanyal & Johnstone, 2011)

Historicamente, durante a década de 1950, existia uma posição forte por parte dos economistas a favor da propriedade pública, por forma a fazer face às falhas e

imperfeições de mercado e, nesta altura, não se falava sequer da privatização de serviços como a educação (Shleifer, 1998). Durante o pós-guerra, a maioria dos Estados assumiu um enorme papel na produção, sendo quase todos os setores de atividade nacionalizados, embora em alguns países como os EUA, o Japão e a Alemanha, a propriedade pública fosse restringida e noutros como a França, Itália e Áustria, o Estado assumisse o controlo de parte significativa do processo produtivo. Nas economias mais desenvolvidas, o Estado assumiu a propriedade de setores estratégicos e nas economias socialistas, o Estado era proprietário de praticamente tudo (Shleifer, 1998). Perante a queda do comunismo, os governos de reforma empreenderam programas massivos de privatização e, nos países com economias mais avançadas, a provisão pública de serviços como a educação começou a ser posta em questão e tem vindo a ser substituída pela provisão privada, embora ainda largamente financiada pelos impostos (Shleifer, 1998). De acordo com Shleifer (1998), o entusiasmo pela propriedade estatal advinha do sucesso do controlo governamental durante a guerra, as falhas de competição e regulação durante a Grande Depressão e o sucesso aparente da industrialização soviética mas, simultaneamente, devido a um mal entendido em relação às consequências do controlo político das empresas e uma negligência substancial da importância da inovação nas economias de mercado.

Embora com um crescimento acentuado recente, a privatização do ensino superior não é um fenómeno novo na maioria dos países, existindo já há alguns séculos, uma vez que muitas instituições eram erigidas por entidades privadas individuais ou coletivas. Tilak (2006) refere que a privatização teve a sua origem e expansão, principalmente, devido a razões filantrópicas e de caridade, mas também como complemento ao empreendimento público de expansão da educação, e as instituições funcionavam dentro dos parâmetros do Estado, embora financiadas por privados e com a missão ao serviço do bem comum. Mais tarde, surgiu um outro tipo de instituições privadas, desta vez com apoio estatal em termos de financiamento, em larga escala, embora geridas por privados. De acordo com Tilak (2006) estas instituições são numerosas em diversos países e, sendo financiadas pelo Estado, estão sujeitas às regulamentações e largamente análogas às IES públicas. A sua missão é manifestamente pública e privada uma vez que, em termos de propriedade são corporações públicas, o financiamento é maioritariamente público embora sejam cobradas propinas e sejam adotadas formas de partilha de custos, são

adotadas normas de gestão acadêmicas mas também privadas, empresariais e, geralmente, o seu objetivo não é o lucro.

Mas, e ainda com Tilak (2006), num período mais recente, surgiram outro tipo de instituições que não têm fundos estatais nem são criadas com base na caridade ou filantropia, embora recebam largos subsídios *escondidos* (2006: 114) do Estado em forma de concessões de terrenos ou edifícios a preços reduzidos, não declarados, como acontece nos EUA, em que o crescimento destas instituições foi financiado pelo governo (Sanyal & Johnstone, 2011). A sua expansão tem sido grande, tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, e a sua existência marca uma nova fase em termos da expansão do ensino superior privado. A missão destas instituições é fornecer um produto e servir os interesses privados de três partes (*stakeholders*): os consumidores, estudantes, os clientes e os proprietários. Funcionam como empresas com fins lucrativos, são pouco controladas pelo Estado, não possuem uma comunidade académica e o impacto social não é uma preocupação, pertencendo à categoria que Tilak (2006) apelidou de *forma extrema de privatização* (2006: 114) ou de ensino superior para o lucro (*for-profit higher education*, Sanyal & Johnstone, 2011: 168). Cresceram com rapidez nos EUA e estão a expandir-se pelo mundo, tendo alguns países como a Inglaterra, a Austrália e o Japão, permitido legislativamente este tipo de instituição, e países como a Malásia, Filipinas, Singapura encontram-se a promover esta forma integrada nos planos estatais para a auto suficiência do ensino superior.

Na opinião de Tilak (2006), existe uma tendência global que sugere a substituição das instituições fundadas com base na filantropia e caridade por organizações com fins lucrativos, pois as instituições privadas apoiadas pelo Estado não constituem atualmente uma forma desejável de privatização, uma vez que, tendo elevados subsídios estatais e sendo reguladas maioritariamente pelo Estado, representam uma forma de pseudo privatização, causando distorções na alocação de recursos públicos e enriquecendo entidades privadas. As principais vantagens atribuídas a este novo tipo de instituições, de acordo com Sanyal e Johnstone (2011) são as mesmas atribuídas a qualquer entidade privada numa economia de mercado, ou seja, a sua presumível eficiência e capacidade de resposta às rápidas mudanças das exigências dos estudantes e do mercado de trabalho e, geralmente, não procuram a competição com IES já estabelecidas. Competem agressivamente num mercado que não confere graus, vocacional e de curta duração, de competências específicas para uma determinada área de trabalho, muitas vezes servindo

populações desfavorecidas e também adultos, prosperando em áreas diferentes das IES, providenciando programas específicos para emprego. O objetivo de lucro motiva a eficiência e a responsabilização, são suportadas pela cobrança de propinas e as contribuições estatais são diminuídas, uma vez que se situam no auxílio aos estudantes carenciados (Sanyal & Johnstone, 2011).

As críticas a este formato de ensino superior, conforme Sanyal e Johnstone (2011), residem na admissão agressiva de estudantes subqualificados, na falta de profissionalismo e de autoridade curricular entre o pessoal acadêmico, pelo facto de os lucros serem distribuídos pelos proprietários e pela gestão e por este setor ser mais vulnerável à corrupção. De salientar ainda que nesta modalidade, os estudantes endividam-se mais, embora a taxa de conclusão dos cursos seja relativamente baixa, o que contribui para o aumento das dívidas de difícil gestão, bem como incumprimento de pagamentos. Outras críticas são apresentadas por Brown (2000) quando refere que termos como a privatização ou o modelo de negócio significam uma dependência crescente da indústria e da filantropia para gerir as universidades, uma crescente quantidade de recursos alocados para assuntos práticos, tanto no ensino como na investigação, um tratamento de propriedade dos resultados da investigação, com o interesse comercial que mantém em segredo estes resultados que se sobrepõe ao interesse público do conhecimento livre e partilhado. Neste financiamento privado com objetivos lucrativos, os investigadores são obrigados a manter informação valiosa em segredo e muitas vezes são contratualmente obrigados a manter perigos para a saúde ocultos (Brown, 2000).

A dicotomia público/privado é assim contestada por vários autores devido ao aparecimento destas formas híbridas nos atuais sistemas educativos, que faz com que a distinção jurídica entre público e privado, baseada na propriedade, não traduza o carácter público ou privado dos diferentes setores (Seixas, 2003). Perante esta variedade de instituições, referem Sanyal e Johnstone (2011), que as fronteiras que separam o público do privado, relativamente às IES tornaram-se difusas e assim propõem uma definição baseada num continuum ao longo de cinco dimensões públicas e privadas de variações institucionais: a) propriedade; b) missão; c) fonte de financiamento; d) grau de regulação e controlo estatal; e) normas e valores institucionais. Neste quadro, os domínios público e privado são tendências ou lugares neste continuum para cada uma destas dimensões, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 2: Privatização do ES como direção/tendência em múltiplas dimensões

Dimensão	Público Alto ----- Continuum de privatização ----- Privado Alto			
Missão	Missão pública clara e definida pelo Estado	Missão declaradamente pública e privada	Missão principal é responder aos interesses privados dos estudantes, principalmente vocacional	Missão serve claramente os interesses dos estudantes, clientes e proprietários
Propriedade de	Propriedade pública: funciona como qualquer agência estatal	Corporação pública: pública com características privadas ou identidade constitucional	Privada sem fins lucrativos, claramente privada mas responsabilização pública	Privada com fins lucrativos: propriedade privada individual ou coletiva
Fonte de financiamento	Dependente de financiamento público, impostos	Maioritariamente pública, cobrança de propinas e formas de partilha de custos	Dependente de propinas e donativos, alguma ajuda pública para estudantes necessitados	Dependente de Propinas
Controlo estatal	Alto controlo estatal, como um ministério ou departamento	Controlo estatal menor que outros departamentos públicos	Alto grau de autonomia, controlo estatal limitado à supervisão	Controlo igual a qualquer negócio ou empresa
Normas de gestão	Normas académicas: governança partilhada, anti autoritário	Normas académicas mas aceitação da necessidade de uma gestão eficaz	Homenagem limitada às normas académicas, alto controlo da gestão	Opera como um negócio, normas de gestão

Fonte: Sanyal & Johnstone (2011: 167)

Neste sentido, e na ótica de Sanyal e Johnstone (2011), existem duas áreas fundamentais que os governos devem ter em conta em relação às suas IES: a) a quantidade apropriada de contribuições (impostos), tanto para as instituições como para os estudantes, relativamente a outras áreas que reclamam contribuições públicas e b) o grau apropriado de controlo e supervisão governamentais, seja qual for a sua característica dentro do continuum público/privado.

a) Causas da expansão da privatização da educação

Como refere Seixas (2003), na consideração da expansão do setor privado tem de se ter em conta também a evolução do setor público, uma vez que a evolução de um é determinante na do outro, as políticas educativas afetam os dois setores em simultâneo, ainda que sejam concebidas para um dos sistemas, e porque a distinção entre os setores depende da sua inter-relação.

Sanyal (1998) e Tilak (2006), baseando-se em James (1991, 1993), identificam algumas razões que conduziram ao desenvolvimento da privatização no domínio educativo: a) quando a procura de lugares no ensino superior é largamente superior à oferta e à capacidade de absorção por parte do setor público (também Levy, 1986, cit. por Seixas, 2003); b) procura diferenciada como resposta à heterogeneidade das preferências pessoais em termos de conteúdos e métodos educativos por razões religiosas, linguísticas, étnicas e outras e a necessidade de competências específicas empresariais; c) do lado da oferta, a utilização das instituições educativas como mecanismos de inculcação de ideologias e valores; d) as restrições do orçamento do Estado e as políticas governamentais, através da redução de gastos e da atribuição de subsídios a instituições privadas, a produção de legislação sobre a privatização e a autorização para a criação de IES com fins lucrativos, impeliram o movimento de privatização (Amaral & Teixeira, 2000).

Levy (1986, cit. por Seixas, 2003) refere também, como causas, a incapacidade de manutenção do carácter de distinção social do ensino superior público, a sua excessiva politização e a não adequação às necessidades do tecido económico. Amaral e Teixeira (2000) acrescentam ainda a existência de estudos que apontam para uma diminuição da relevância dos retornos sociais do ensino superior em comparação com níveis mais baixos de escolarização ou comparando com os retornos privados resultantes das credenciais do ensino superior, um ceticismo crescente relativamente às externalidades produzidas pelo ensino superior, evidências empíricas que demonstram que a maior parte dos esquemas de financiamento público de ensino superior beneficia elementos das classes mais favorecidas ao invés dos grupos mais carenciados e, finalmente, a crença política generalizada, desde a década de 80, de que as instituições públicas devem considerar a eficiência como um valor liderante na sua atividade.

Sanyal e Johnstone (2011) referem o esgotamento da capacidade dos Estados, por todo o mundo, de prover financeiramente a expansão do ensino superior, que a crise de 2008 agravou, a pior crise económica desde a Grande Depressão, cujo impacto na educação foi severo. Assim, como refere Seixas (2003: 118), ao contrário da tendência verificada até ao final da década de 1970, *“de crescente intervenção estatal na oferta, financiamento e regulação do ensino superior, os anos 80 e 90 registaram um movimento de privatização, de acordo com a ideologia neoliberal predominante.”* Assim, a privatização é, de acordo com Ball e Youdell (2007), não somente uma desistência dos

Estados na gestão e resposta a problemas sociais, mas um instrumento de política, como parte de um conjunto de inovações e mudanças organizacionais, novas relações e parcerias sociais que fazem parte da transformação dos Estados e neste contexto, a transformação da educação “*confere legitimidade ao conceito de educação como um objeto de lucro, provida de uma forma que pode ser contratualizada e comercializada*” (2007: 10). Noutra instância, Ball (2004) refere que, em termos de discurso, a participação do privado está a afirmar-se rapidamente como o melhor caminho para considerar a futura coesão do setor público. Além disso, Tilak (2006) refere, como causas da expansão do ensino superior privado, os novos desenvolvimentos que se têm processado a nível global como o acordo GATS relativo ao ensino superior e o fenómeno paralelo da internacionalização desta modalidade de ensino.

b) Formas de privatização

A privatização pode assumir duas formas (Ball & Youdell, 2007): a) privatização endógena – envolve a importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado, por forma a que o setor público se assemelhe a uma empresa e possibilite futuros movimentos políticos em direção à b) privatização exógena – abertura de serviços públicos de educação à participação do setor privado, numa base de obtenção de lucro e pela utilização do setor privado na conceção, gestão e provisão aspetos da educação pública. Lieberman, (1989, cit. por Sanyal, 1998) esboça algumas formas de implementação da privatização exógena e endógena:

- a) Contratos externos para prestação de serviços públicos a entidades não governamentais, sem o recurso a funcionários públicos (restauração, fotocópias, etc.);
- b) Cheques-ensino ou vouchers dados pelo governo, para receber educação numa instituição da escolha do consumidor - os quase mercados – Ball e Youdell (2007) consideram que a forma mercantil é o mecanismo chave da *privatização escondida* (2007: 16) na educação com o efeito pretendido de aumentar a competição entre as escolas (privatização endógena);
- c) Introdução de gestores na administração educativa, o ascender do New Public Management (NPM) é, para Ball e Youdell (2007) e Parker (2012) outra forma de privatização escondida;

- d) Atribuição de financiamento com base em mecanismos de prestação de contas, desempenho, técnicas importadas da área comercial, que transformam as instituições em negócios e as salas de aula em mecanismos de produção (Ball & Youdell, 2007);
- e) Retirada estatal do financiamento e da provisão de educação e legislação favorável ao estabelecimento de IES privadas (também Ball & Youdell, 2007 – privatização externa);
- f) Sucursais, acordos onde são concedidos privilégios de monopólio a entidades privadas para o fornecimento de serviços em que os estudantes podem ou não pagar, por exemplo, o fornecimento de computadores. Este fenómeno e o anterior são incentivos diretos para o estabelecimento de instituições privadas;
- g) Voluntariado, prestação de serviços educativos por outras entidades como ONG, instituições religiosas, etc., numa base de voluntariado;
- h) Venda de ativos públicos, transferência de direitos de propriedade do Estado para o setor privado com preços previamente combinados;
- i) Acordos de relocação, a construção e a compra de serviços públicos de educação e serviços relacionados por entidades privadas, que depois alugam ao governo através de contratos estabelecidos – Parcerias público-privadas (Ball & Youdell, 2007)
- j) Capital internacional na educação pública (Ball & Youdell, 2007) – investimento e atividade internacional na educação pública que opera a um nível transnacional, empresas comerciais que assumem o compromisso de fornecer educação, que possuem vários negócios e a educação é somente mais um;
- k) Comercialização dentro das instituições (Ball & Youdell, 2007) – instalação de produtos vendáveis ou lojas dentro das instituições, os produtos são desenvolvidos de acordo com o público alvo das instituições, por forma a fidelizar os consumidores, como é o caso da presença de entidades bancárias dentro das IES e o facto de o cartão de estudante poder ser um cartão com uma conta bancária associada;
- l) Filantropia, Auxílios e Subsídios (Ball & Youdell, 2007) – pagamentos através de donativos feitos por entidades privadas destinados a alimentação, atividades dos estudantes, aulas extra. Como referem Ball e Youdell, (2007: 32) muitas vezes estes fluxos monetários exacerbam as desigualdades na provisão da educação, uma vez que: *“os pais pobres são incapazes de financiar a educação dos filhos e de mobilizar filantropia (...) em muitos casos a filantropia implica condições”*

Sanyal (1998) refere ainda que quando uma instituição pública trabalha para uma empresa privada para formação, investigação ou outro serviço contratualizado, “*a propriedade e o controlo da atividade é, em determinada escala, também perdido, para o patrocinador*” (1998: 32) e, seja qual for a forma de privatização, com raras exceções, são os utilizadores do serviço educativo que arcam com os custos. Tilak (2006) considera especificamente a privatização financeira, que se traduz em níveis elevados de partilha de custos nas IES públicas.

Ball e Youdell (2007) referem que os padrões de privatização em cada país são muito influenciados pelos contextos específicos nacionais, principalmente as estruturas políticas e a cultura do Estado, a tradição de governo centralizado ou descentralizado, o grau e tradição do tipo de Estado de Bem-Estar, a extensão da provisão da educação e o grau de dependência de subsídios ou empréstimos educativos. Ou como refere Seixas (2003), apesar de todos os fatores conducentes à privatização, é necessário ter em conta que “*a política governamental face ao ensino privado é crucial*” (2003: 123), uma vez que a influência de políticas neoliberais no domínio educativo nos países desenvolvidos traduz-se essencialmente na introdução de uma lógica de mercado e do privado no setor público, salientando as vantagens da lógica empresarial e não pelo reconhecimento das virtudes do ensino privado. Assim, nos países desenvolvidos, as tendências para a privatização são mais evidentes, com particular destaque para as nações anglófonas, onde a privatização se desenvolveu e se tem expandido gradualmente nas últimas duas décadas. São aqui desenvolvidas novas tendências de privatização, é de onde são exportadas estas tendências para o mundo e é onde se encontram os seus principais proponentes e onde a privatização se encontra normalizada. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, existem alguns em que a educação de massas ainda não se encontra implementada e continua a ser trabalhada sob a alçada das agências internacionais. Aqui, as tendências de privatização, de acordo com Ball e Youdell (2007) assentam na devolução e nas parcerias público-privadas, a ênfase na oferta baseada nas exigências da procura estão a ser desenvolvidas em áreas onde não existiam serviços educativos, não sendo ainda compreendidos os impactos destas modalidades nestes países. Apesar de o discurso político ter presente questões como a equidade e de colmatar as lacunas educativas, na opinião de Ball e Youdell (2007), não existem provas documentais que possam relacionar estes dois fenómenos com a criação de mercados educativos nem as tendências de privatização, sendo que a importação de modelos de privatização dos países

desenvolvidos para os países em desenvolvimento consiste num processo de globalização, ou como referem estes autores, de ocidentalização. O peso do setor privado tem maior incidência nas regiões asiáticas e da América latina e também na Europa, em países periféricos como Portugal e noutros países em transição para as economias de mercado (Seixas, 2003).

c) Os Quase-mercados

Para resolver a tensão entre a oferta de serviços e a escassez de receitas, uma das formas utilizadas foi, como refere Bauer (2008), *“a atenuação das fronteiras entre o público e o privado no provimento destes serviços, inaugurando uma lógica em que foram introduzidos mecanismos típicos da gestão privada no gerenciamento de serviços públicos”* (2008: 565). Assim, esta reorganização da sociedade capitalista fez emergir o que se designa por *quase-mercado*, um ponto intermédio entre os mercados competitivos e o monopólio do Estado (Bertolin, 2011) ou uma forma particular de combinação da regulação do Estado e a lógica do mercado na oferta de serviços públicos, sem existir contraposição entre a lógica pública e privada como acontecia no Estado de bem-estar (Bauer, 2008), ou seja, *“situações nas quais as decisões relacionadas com a oferta e a procura são coordenadas pelos mecanismos de mercado, mas nas quais apenas alguns dos ingredientes principais dos mercados são introduzidos”* (Bertolin, 2011: 241). De acordo com Middleton (2000), a literatura dos quase-mercados foca-se nas políticas e nas práticas e considera as tentativas governamentais para introduzir princípios de mercado nos serviços públicos.

Este conceito teve origem na proposta de Milton Friedman, que defendia a entrega de vouchers às famílias, incluindo as mais desfavorecidas, para que escolhessem a escola que melhor se ajustasse aos seus valores e às necessidades dos seus filhos, com vista a proporcionar a escolha livre da escola aos pais dos alunos, através da oferta de subsídios, estimulando assim a competição entre as escolas (Bertolin, 2011). De acordo com LeGrand (1991), quando o governo de Thatcher ascendeu ao poder, em 1979, o Estado de bem-estar era a maior área não mercantil na economia inglesa. A maioria da população era servida por sistemas de educação, saúde, serviços e segurança social e o Estado era o financiador e o provedor de serviços. Na vigência do Estado de bem-estar, no domínio da educação, o governo era proprietário, financiador e intervinha nas instituições de todos

os níveis de ensino. No entanto, “a maior ofensiva contra a estrutura burocrática da provisão do bem estar foi lançada em 1988 e 1989 (...) pois foi então que o Governo Conservador começou a aplicar um programa de mudança de orientação mercantil ao Estado de bem estar” (1991: 1256-1257). Assim, em 1988, foi aprovado o *Education Reform Act*, que LeGrand (1991) entende como o mais significativo do pós-guerra, em que o Departamento de Educação introduziu um novo sistema de financiamento para as universidades e politécnicos e propôs a introdução de empréstimos aos estudantes.

Estas reformas, como refere LeGrand (1991), apresentavam de semelhante o que se pode designar de quase-mercados, na provisão dos serviços de bem estar, tendo como objetivo que o Estado parasse de ser tanto o financiador como o provedor desses serviços, deixando de ser assim o financiador principal e comprando serviços de uma variedade de fornecedores privados, voluntários e públicos. Em relação ao ensino superior, as IES começaram a ter que solicitar financiamento para os estudantes aos seus conselhos financeiros, as propinas foram aumentadas, as bolsas dos estudantes foram congeladas e foram introduzidos empréstimos aos estudantes, o que, como refere LeGrand (1991), foram alterações que traduziram uma mudança do papel do Estado de fornecedor e comprador para exclusivamente comprador, constituindo os empréstimos aos estudantes os elementos básicos do sistema de vouchers, permitindo-lhes escolher entre instituições independentes e com o padrão de alocação de recursos para estas instituições a ser determinado pelo padrão de escolha dos estudantes (LeGrand, 1991).

Estas mudanças ocorreram em todas as áreas do bem estar, saúde, educação, habitação e traduziram-se na introdução dos quase-mercados no bem estar. Como considera LeGrand (1991), são mercados porque substituem o fornecimento monopolístico do Estado por fornecedores competitivos independentes e são “quase” porque diferem dos mercados convencionais nas seguintes formas: a) do lado da oferta – como nos mercados, existe competição entre os fornecedores, instituições independentes que competem por clientes, embora, ao contrário dos mercados, não tenham necessariamente o objetivo de maximização do lucro nem são necessariamente instituições privadas; b) do lado da procura – a compra dos consumidores não se expressa em dinheiro, assumindo a forma de um orçamento ou de um voucher que se destina à aquisição de um serviço e não é o consumidor imediato que toma as decisões em relação à aquisição, em alguns serviços de saúde ou sociais, existe uma terceira parte onde são delegadas estas escolhas.

Os quase-mercados do bem estar, como lhes chama LeGrand (1991), diferem assim dos mercados convencionais em várias formas, como o facto de organizações sem fins lucrativos competirem por contratos públicos até com organizações com fins lucrativos, a compra dos consumidores ser feita através de vouchers em vez de dinheiro e, em algumas situações, os consumidores são representados por agentes. A responsabilização, bem como a escolha são assim ampliadas.

As causas para o advento dos quase-mercados estão relacionadas, como refere Bauer (2008), com as mudanças tecnológicas do final do séc. XX, que influenciaram mudanças no sistema capitalista, com implicações tanto na organização como no papel dos Estados-nação, que alteraram algumas funções por forma a tornar viável o crescimento económico interno e superar a crise do Estado, que conduziu a desigualdades e à exclusão social. O papel do Estado na sociedade sofreu alterações devido “*à tensão entre a oferta de serviços e escassez de receitas, principalmente na concessão de direitos sociais*” (2008: 565). Ou seja, como referem Souza e Oliveira (2003), a propalada ineficiência estatal originou diferentes formas de privatização, uma de sentido estrito, que transferiu a propriedade de setores estatais para o domínio privado, com o objetivo de aliviar financeiramente o Estado. A outra, mais lata, disseminou formas de gestão de carácter mercantil. Como referem estes autores, procurou-se “*uma alternativa de gestão que superasse a dicotomia, gestão «estatal-centralizada-burocrática-ineficiente» de um lado, «mercado-concorrencial-perfeito» de outro*” (2003: 876).

Atualmente, o conceito de quase-mercado é mais amplo e, no entender de Vanderberghe (2002, cit. por Bertolin, 2011), pode considerar-se uma combinação subtil entre o financiamento público, controlado pelo Estado, numa perspetiva de competição de mercado na educação, por forma a que tanto os utilizadores como o Estado possam exercer algum controlo sobre as instituições educativas, e o financiamento privado. Outra situação de quase-mercado acontece também quando se estabelece a competição entre fornecedores de educação, dentro do monopólio estatal, para a descentralização da oferta e da procura. Os fornecedores não têm que ser privados nem ter objetivos lucrativos e é proporcionada uma escolha aos estudantes da escola que desejam frequentar.

No contexto específico do ensino superior, existem em vários países, formas e graus de intervenção e regulação estatal diferenciada e heterogénea nas instituições e nos serviços e, enquanto alguns serviços e bens estão organizados em monopólio do Estado, como o financiamento da investigação, outros, até na mesma instituição, são produzidos

de forma semelhante aos mercados competitivos. Esta heterogeneidade resulta assim em diferentes graus de regulação e de competição que dão origem a diferentes níveis de inserção do mercado no ensino superior (Bertolin, 2011).

Como anteriormente referido, existem vários mercados no ensino superior (Jongbloed, 2003; Bertolin, 2011), uma vez que nem todos os produtos e serviços são comparáveis entre si, sendo por exemplo, a competição entre instituições por estudantes, apenas uma forma possível de mercado nesta modalidade de ensino (Bertolin, 2011). No entanto, no entender de Bertolin (2011), devido ao processo de comercialização em curso, onde existe ainda a regulação estatal e onde são introduzidos progressivamente os mecanismos de regulação mercantil, *“os contextos de oferta de serviços educativos no ensino superior são melhor definidos como quase-mercados e não como mercados perfeitamente competitivos”* (2011: 241), dentro da lógica de Leslie e Johnson (1974) quando afirmam que não é possível a introdução de um mercado perfeitamente competitivo no ensino superior.

A introdução de um sistema de financiamento do lado da procura, como é o caso dos vouchers, para o financiamento público das IES tem como consequência que o orçamento destas vai estar ligado ao número de estudantes que consigam atrair e confere maior poder financeiro aos estudantes, fortalecendo a sua posição face aos fornecedores de educação (Jongbloed, 2006).

De acordo com Jongbloed (2006), fortalecer a posição do estudante enquanto consumidor, implica uma mudança de uma provisão orientada para o lado da procura em vez de para o lado da oferta, e um modelo de financiamento assim concebido, de alocação de um número de vouchers a estudantes, colocaria a ênfase do lado da procura, na base da ideia de que a soberania do consumidor é mais útil que a soberania do fornecedor. Então, em vez de o governo alocar subsídios às IES, canalizaria estes subsídios para os estudantes, tendo estas que competir pelos estudantes, alterando a perspetiva de satisfação da burocracia governamental para a satisfação dos estudantes, e desta forma, um sistema de vouchers constitui, na opinião de Jongbloed (2006), uma forma de fortalecer a escolha dos estudantes e a competição. Ao contrário, Cabrito (2002) considera que este sistema consiste numa forma de privatização, mercadorização, seleção e que coloca a equidade em questão.

Middleton (2000) considera que a análise dos quase-mercados reconhece as imbricações empíricas das relações entre o Estado e o mercado e a importância da informação válida e apropriada para os consumidores. No entanto, refere, o Estado e o mercado são vistos como constructos, baseados em princípios contraditórios da organização social e económica, onde a introdução do mercado somente pode aumentar a eficiência dos serviços através da alteração dos poderes burocráticos do Estado, o que na ótica deste autor, limita a análise destas questões.

Middleton (2000) questiona como é que o mercado pode ser mobilizado para objetivos políticos estratégicos quando a sua função é a reconciliação de uma miríade de objetivos individuais e considera que a resposta está na restituição do conceito de mercado livre ao seu estatuto próprio, ou seja, de um tipo ideal em vez de uma entidade real. Sendo um tipo ideal, refere Middleton (2000), é um conceito multifacetado que compreende os pressupostos de uma assunção de carência económica, trocas voluntárias, uma medida de valor comum que possibilita que os produtos possam ser comparados enquanto mercadorias, a competição entre consumidores e entre produtores, liberdade de ação económica e uma teoria de ação baseada numa invocação de indivíduos autónomos que fazem escolhas racionais de mercado. O autor conclui que uma consequência da comodificação é uma tendência de extrapolação do particular para o todo e assim, um aumento numa destas características do tipo ideal é vista como uma contribuição na aceção de mercado como um todo e, desta forma, possíveis resultados estão dependentes de um contexto social e político vasto e em condições externas que podem ser impostas politicamente, em vez de serem conotados com uma propriedade inerente à mercantilização. No caso do ensino superior, a competição pode acentuar uma orientação mercantil das universidades, mas fá-lo num contexto de um ambiente económico controlado ou influenciado significativamente pelo governo. Assim,

“enquanto alguns indicadores de eficiência apresentam uma aparência de neutralidade (...) outros são claramente concebidos para orientar o comportamento institucional numa dada direção. Como a ‘agenda da empregabilidade’ demonstrou ao longo dos anos (...) este controlo remoto é tanto exercido na procura de uniformidade como no encorajamento da diversidade” (Middleton, 2000: 551).

d) Argumentos a favor da privatização

De acordo com Ball e Youdell (2007), as tendências de privatização estão frequentemente escondidas atrás do diálogo da escolha, responsabilização, eficácia. Existem vários governos, ONG, entidades privadas que defendem a privatização, sendo considerada como solução para problemas, para efetuar mudanças necessárias e como forma de expansão dos sistemas educativos existentes. Entidades supranacionais como a OCDE, a EU, a UNESCO, o BM, o FMI e a OMC, apesar de historicamente terem discursos diferenciados no plano educativo, têm, atualmente, aproximado o discurso e promovido reformas semelhantes, embora com vocabulários diferentes, no sentido da privatização (Ball & Youdell, 2007).

Existem vários argumentos a favor da privatização:

- 1) As instituições privadas representam um menor custo por estudante, especialmente em situações de excesso de procura. Sanyal (1998) discute este argumento com o facto de a diminuição de custos pode estar associada, por exemplo, ao recrutamento de pessoal académico a baixo custo, com custos para a qualidade educativa; as instituições privadas providenciam cursos que envolvem gastos menores e não têm investigação, cujo equipamento implica gastos avultados; argumento da eficiência, quando os serviços são pagos na hora, a eficiência aumenta, reduz a necessidade de pessoal, e os cursos têm uma orientação mais ligada ao emprego.
- 2) Em determinadas situações, aparentemente, as instituições privadas têm melhor qualidade que as públicas em alguns aspetos determinantes, uma vez que são escolhidas livremente quando as opções em instituições públicas são menos onerosas. A escassez e a rigidez dos serviços públicos tem sido referida como um entrave à melhoria do desempenho do pessoal académico (Sanyal, 1998; Lyall & Sell, 2006).
- 3) As instituições privadas têm mais atenção às preferências dos consumidores e operam dentro da disciplina do mercado competitivo (Lyall & Sell, 2006).
- 4) Equidade, a fraca frequência das classes mais desfavorecidas no ensino superior e também no facto de que o financiamento público é pouco equitativo uma vez que financia as classes mais favorecidas (Sanyal, 1998; Sanyal & Johnstone, 2011);
- 5) Ao forçar as universidades a procurar fontes alternativas de financiamento, a privatização diminui a dependência destas de fundos estatais. Para algumas IES, a diversificação de fontes pode ajudar a estabilizar as finanças a longo prazo, tornando-

as menos vulneráveis às oscilações da economia nacional e às mudanças políticas (Lyll & Sell, 2006).

- 6) Os Estados não conseguem acompanhar os altos custos que a expansão do ensino superior exige, especialmente os países de baixos rendimentos que experienciam um aumento crescente de despesas e um aumento de competição pelos fundos estatais (Sanyal & Johnstone, 2011)
- 7) A privatização é um fenómeno mundial. A América Latina é líder neste fenómeno nos países em desenvolvimento e até os países que antes tinham economias socialistas como a China, a Rússia e Cuba, estão rapidamente a permitir a entrada do setor privado. A maioria destas situações relacionou-se com a diminuição de fundos públicos, da vontade do setor privado em contribuir, muitas vezes com o objetivo de lucro, face ao excesso de procura e à necessidade de diferenciação de oferta (Sanyal, 1998).
- 8) O ensino superior tem benefícios monetários para os que o frequentam, na forma de altas taxas de retorno, entre os países da OCDE, estes valores variam entre 8% no Japão e 18% na Inglaterra (Sanyal & Johnstone, 2011)
- 9) O ensino superior proporciona benefícios não monetários privados como prestígio, melhor qualidade de vida, ampla escolha de emprego (Sanyal & Johnstone, 2011);
- 10) A privatização é desejável, uma vez que promove a competição e por isso melhora a eficiência de todo o sistema de ensino superior
- 11) As políticas neoliberais do Banco Mundial e do FMI constituem um impulso para a expansão do ensino privado nos países em desenvolvimento, bem como as políticas de estrangimento financeiro adotadas pelos países desenvolvidos, conduzem ao desenvolvimento de várias formas de privatização do ensino superior, com efeitos diferenciados (Sanyal & Johnstone, 2011).

e) Argumentos contra a privatização

Existem vários argumentos contra a privatização:

- 1) A privatização, tendo por base o argumento da diferenciação da procura, pode conduzir a uma fragmentação em determinadas características culturais, à custa de objetivos nacionais de unidade (Sanyal, 1998);

- 2) A privatização pode enfrentar problemas financeiros, uma vez que, na generalidade, não existe legislação que incentive a contribuição privada, existindo poucos donativos nos países em desenvolvimento. O setor privado é fraco para suportar o ensino superior, e as instituições encontram-se mal equipadas e apresentam fraca qualidade, especialmente em situações de excesso de procura (Sanyal, 1998);
- 3) Equidade - é necessário que o Estado tome medidas no sentido de melhorar as condições de acesso ao ensino superior das classes mais desfavorecidas, uma vez que na maior parte dos casos, são os estratos mais favorecidos que beneficiam desta modalidade, e quando não conseguem entrar, podem frequentar as instituições privadas mais onerosas, com mais qualidade (Sanyal, 1998),
- 4) Na privatização que resulta do excesso de procura, o ensino superior privado a baixo custo, com fraca qualidade oferecido a uma larga clientela, reduz a qualidade global do ensino superior, a qualidade dos graduados e pode conduzir a situações de desemprego e assim a retornos negativos no investimento feito por pessoas, muitas vezes oriundas de classes desfavorecidas (Sanyal, 1998);
- 5) A dependência total da privatização resultaria em níveis de despesas no ensino superior abaixo do nível ótimo, especialmente quando o ensino superior é considerado um investimento nacional, devido a dois riscos: a) embora na generalidade o ensino superior tenha externalidades privadas elevadas, estas não são uma garantia e constitui um investimento com riscos a longo prazo, podendo os benefícios serem positivos nuns casos e negativos noutros; b) os empregadores que financiam um estudante podem ver esse investimento perdido se o estudante for trabalhar para outro local (Sanyal, 1998);
- 6) Muitas das externalidades produzidas pelo ensino superior beneficiam a sociedade como um todo, são do interesse nacional e a privatização pode minimizar estes interesses e estas externalidades. Algumas disciplinas e certo tipo de investigação que pode ser estratégica para um país podem não ser do interesse do setor privado (Sanyal, 1998; Sanyal & Johnstone, 2011; Tilak, 2006).;
- 7) A privatização pode encorajar a corrupção. A ambição do lucro e a competição por recursos podem fazer com que determinadas instituições não operem totalmente dentro da legalidade, por forma a serem economicamente viáveis. A origem das fontes de financiamento, os contratos precários de trabalho, os relatórios de desempenho podem muitas vezes estar nas fronteiras da legalidade (Sanyal, 1998).

- 8) Sem o apoio do Estado, nem os bancos, nem os estudantes nem os pais terão incentivo suficiente para investir no ensino superior e no seu mercado imperfeito e os benefícios do investimento apenas serão conhecidos após a graduação (Sanyal & Johnstone, 2011).
- 9) A erosão da capacidade nacional de produzir capital humano. Sendo necessário assegurar um acesso amplo a uma vasta gama de IES que não têm de competir pela sobrevivência, é inerente a um mercado competitivo que algumas instituições desapareçam (Lyall & Sell, 2006).
- 12) O restringir da missão das IES limitará o papel das universidades enquanto instrumentos de crítica e justiça sociais e mudança económica e a impossibilidade de reinventar a democracia pelas novas gerações (Lyall & Sell, 2006).

Tilak (2006) considera que o ensino superior privado é marcado por questões relacionadas com as propinas, a autonomia, a equidade, a excelência e a relevância académicas. Refere que, baseando-se o privado quase exclusivamente nas propinas dos estudantes, o preço destas reflete o custo total do ensino, por vezes excedendo-o, o que coloca questões em termos de equidade, uma vez que bloqueia o acesso a determinados setores sociais (Tilak, 2006; Sanyal & Johnstone, 2011; Lyall & Sell, 2006). A nível de autonomia, Tilak (2006) refere também que estas instituições resistem às regulações governamentais. Além disso refere que a privatização causa: a) desigualdades entre ricos e pobres; b) desigualdades entre áreas rurais e urbanas, uma vez que tendem a instalar-se nas zonas urbanas; c) desequilíbrios entre as áreas de estudo do ensino superior; d) desequilíbrios na produção de força laboral criando desfasamentos entre a oferta e a procura.

De uma outra forma, Ball e Youdell (2007) referem-se aos impactos dos quase-mercados, ou seja, introduzindo mecanismos de competição entre fornecedores de educação para angariar estudantes por forma a maximizar as fontes de receita. Assim, para estes autores, a competição como mecanismo apenas é efetivo, quando as falhas de mercado têm impacto na sobrevivência ou no bem estar de organizações individuais e que a possibilidade de escolha das escolas podem levar à segregação e à homogeneização das populações escolares. Consideram ainda que é um mito a alegada superioridade do ensino superior privado sobre o público, uma vez que, apesar de permitir escolhas dos estudantes, estas só são significativas para as pessoas que têm capacidade de pagar as propinas, para aqueles que não podem, a escolha não tem impacto e assim coloca-se em risco a equidade

(Lynch, 2006; Tilak, 2006). Também a nível de competição, Tilak (2006) considera que as universidades públicas e privadas comportam-se de forma diferente e, a haver competição, esta seria injusta para as públicas, uma vez que estão sujeitas a mais regras. Além disso, o ensino privado contagia o ensino público, uma vez que este último tende a adotar os mesmos mecanismos como o aumento das propinas, foca-se na geração de receitas, o ensino privado pode contratar professores por valores mais caros do que o ensino público, depauperando este último de uma docência de maior qualidade. Finalmente, outro efeito adverso do crescimento do privado é a aceitação da ideia de que o ensino superior é um bem privado, que beneficia apenas os estudantes e não a sociedade como um todo, restringindo o seu consumo aos estratos mais favorecidos da sociedade e eliminando as externalidades sociais (Tilak, 2006; Ball & Youdell, 2007; Sanyal & Johnstone, 2011).

Outro impacto da privatização a nível das estruturas de Estado é descrito por Ball e Youdell (2007), na linha de Olsen e Peters (2005) anteriormente referidos, no sentido em que a gestão com base no desempenho vai para além da monitorização, uma vez que tem a capacidade de remodelar as instituições à sua imagem. Assim, este tipo de gestão baseia-se na utilização crescente de bases de dados, revisões anuais, relatórios, visitas de inspeção de qualidade, a publicação de resultados escolares e revisão pelos pares. Os professores são sujeitos a uma série de julgamentos, avaliações, comparações e objetivos, com resultados expostos em tabelas classificativas e rankings. Estes mecanismos, de acordo com Ball e Youdell (2007) acarretam relações com novas configurações, expressas no vocabulário importado da gestão empresarial como clientes, consumidores, gestores, inspetores, excluindo e marginalizando configurações relacionais prévias baseadas na confiança, sendo o desenvolvimento pessoal ligado e providenciado pelo crescimento da instituição, ou seja, estes processos, orientados pelas demandas do mercado educativo, *“marcam uma mudança em que todos os estudantes deixam de ser concebidos como aprendentes para serem entendidos numa conceção restrita de estudante e aprendente definidos em termos de indicadores de desempenho externos”* (2007: 48). Do lado dos professores, como referem Ball e Youdell (2007), verifica-se a alteração das relações e condições laborais, o que restringe o papel e a força dos sindicatos e enfraquece as negociações coletivas, ou seja, uma individualização crescente que destrói solidariedades que se baseiam numa identidade profissional comum (Ball, 2004). A privatização acarreta a flexibilidade laboral e a contratação de professores com

qualificações insuficientes como forma de reduzir as despesas, o que tem implicações negativas para os professores qualificados e na qualidade do ensino e cria clivagens entre as escolas. Este novo paradigma introduz uma cultura de auto-interesse, manifestado em termos de *sobrevivencialismo* (2007: 52), uma orientação crescente e muitas vezes predominante, em direção ao bem-estar da instituição e dos seus membros e um afastamento de preocupações ligadas à sociedade em geral, com a comunidade. A tabela seguinte ilustra os valores profissionais e os valores de mercado, conforme Ball e Youdell (2007).

Tabela 3: Valores profissionais e valores de mercado

Valores profissionais	Valores de mercado
Necessidade individual (escolas e estudantes)	Desempenho individual (escolas e estudantes)
Associação (classes com ritmos diferenciados, acesso aberto, inclusão)	Diferenciação e hierarquia (configuração, transmissão, seleção, exclusão)
Serve as necessidades da comunidade	Atrai clientes
Ênfase na alocação de recursos para aqueles com mais dificuldades de aprendizagem	Ênfase na alocação de recursos para os considerados mais capazes
Coletivismo (cooperação escola/estudantes)	Competição (escola/estudantes)
Ampla definição de valor baseada em variadas qualidades acadêmicas e sociais	Restrita definição de valor baseada no desempenho e na contribuição
A educação de todas as crianças é considerada de igual valor	A educação das crianças é valorizada com relação aos custos e resultados

Fonte: Ball e Youdell (2007: 52-53). Hidden Privatization in Public Education.

O quadro evidencia aquilo que Ball (2004: 1116) exprime como “*a inserção do habitus da produção privada, com as suas sensibilidades comerciais e sua moralidade utilitária nas práticas educativas*”, contribuindo para a geração de um pensamento que considera os serviços sociais, a educação, como formas de produção, semelhantes a outros serviços e produtos. Neste processo, as particularidades das interações humanas do ensino/aprendizagem erodem-se enquanto o ensino é re-concetualizado e instado a seguir regras a partir do exterior por forma a alcançar resultados e metas, não existindo uma relação com o processo em si.

Sanyal (1998), baseando-se em Williams (1997) salienta a importância da permanência do Estado no financiamento desta modalidade por cinco razões: a) para garantir que todos os estudantes são tratados justamente; b) para evitar desperdício de talento; c) para partilhar os riscos de investimento entre aqueles para quem o ensino superior foi um bom investimento e para aqueles menos afortunados; d) para capacitar a sociedade como um todo de usufruir dos benefícios externos que advêm de ter uma parte

da população educada em níveis superiores; e) para encorajar as universidades a alinharem com as prioridades políticas nacionais que podem ser menos relevantes para outros interesses privados. Na mesma linha, considera Seixas (2003), que o facto de o Estado assumir os encargos financeiros de universidades privadas, devido às externalidades, as taxas de retorno do investimento educativo e por motivos de justiça social, contribuiu para manter um nível de qualidade elevado e uma maior igualdade de oportunidades no acesso a estas instituições.

Uma vez que o financiamento total por parte do Estado e a privatização total apresentam muitas desvantagens, Sanyal (1998) defende que o ideal seria uma mistura entre as duas formas, com dominância do setor público e um setor privado encorajado e regulado, com ajustes de acordo com o contexto em questão. Independentemente da forma que cada contexto nacional possa adotar, refere que o Estado deve adotar a descentralização financeira, por forma a encorajar a mobilização de recursos inexplorados e aumentar a consciência do sistema relativamente aos custos, através da aplicação de normas de utilização e alocação de recursos, enquanto providencia incentivos para a eficiência operacional, que o Estado deve encorajar o papel do setor privado a servir a sociedade através da aplicação de normas de garantia de qualidade, simultaneamente providenciando incentivos para a equidade e a excelência e, finalmente, que o Estado deve assumir e garantir a existência de determinadas disciplinas, menos atrativas para o setor privado. Ou seja, nas palavras de Sanyal (1998: 41), *“o sistema deve ser flexível com medidas de precaução para responsabilização e transparência, como no caso de um sistema aberto que segue as forças de oferta e procura do mercado”*.

De acordo com Ball e Youdell (2007), as tendências de privatização descritas estão relacionadas e fazem parte das mudanças no papel, forma e atividade pública e, simultaneamente, refletem, respondem e reforçam as formas e modalidades dos novos Estados ou, de forma simplificada uma mudança de governo para governança, *“do governo de um Estado unitário para uma governança através do estabelecimento de objetivos, da monitorização e a utilização de diversos participantes e fornecedores para conduzir a política e providenciar programas e serviços”* (2007: 38). A privatização tem sido utilizada, na ótica de Chaves (2010) com o objetivo de reduzir a presença do Estado nas áreas de produção e nas áreas sociais. Estes processos consistem numa re-regulação, num estabelecimento de novas formas de controlo e configuram uma nova relação do Estado perante o setor público, através da exploração de alternativas ao provisionamento

direto, tornando a provisão de serviços contestável e competitiva (Ball & Youdell, 2007; Parker, 2012). De forma semelhante, Amaral e Teixeira (2000) referem que as tendências de privatização desafiam o papel tradicional dos Estados, principalmente na Europa, onde o Estado tem desenvolvido um papel menos hegemónico, entre outros motivos, por reforçar a procura de financiamento externo para o ensino superior público. Além disso, referem que a importância crescente da dimensão mercantil neste sistema de ensino está ligada a tendências específicas de política, particularmente na estratégia de orientação do ensino superior e o fortalecimento da autonomia institucional e as instituições têm sido estimuladas no sentido de se tornarem mais autónomas e mais competitivas. A manifestação desta mudança, como referem Lyall e Sell (2006), de cortes orçamentais e limitações nas despesas, convergiram com estruturas fiscais e práticas orçamentais ultrapassadas, que conduziram os Estados a responsabilizar mais os indivíduos no financiamento do ensino superior, embora, *“ironicamente, isto acontece quando se demonstra que a educação pós-secundária é essencial, não apenas para os indivíduos, mas também para o sucesso económico do Estado”* (2006: 9).

Existe assim uma nova conceção de governo baseada em ligações combinadas entre sítios dispersos no e para além do Estado, que configura uma nova forma de controlo estatal, um controlo liberalizado que se baseia na contratualização, objetivos e avaliação de desempenho, de governação à distância, ao invés do controlo burocrático tradicional, num movimento em direção a um Estado mais *policêntrico* (Ball & Youdel, 2007: 38) ou o que Ball (2004: 1106) designa por *acordo político do pós Estado de Providência*, que consiste na emergência de um novo conjunto de relações sociais de governança e de novas distribuições funcionais e hierárquicas de responsabilidades, que surge a partir das mudanças no papel do Estado, no capital, nas instituições públicas e nos cidadãos e nas relações entre si. O Estado deixa de ser o local principal de formulação de políticas e assiste-se a privatizações diferenciadas que envolvem diversos tipos de relações com o setor público, configurando o Estado como construtor de mercado, criador de oportunidades e modernizador, passando de provedor de serviços a regulador das condições de mercado, auditor dos resultados (Ball, 2004) e facilitador de serviços (Parker, 2012). Ou, na perspetiva de Neave (1988, cit. por Ball, 2004), o novo Estado avaliador, o que configura a instauração de uma *“nova cultura de performatividade competitiva que envolve uma combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais”* (Ball, 2004: 1107) e configura também uma

mudança nos cidadãos que passam de uma posição de dependência do Estado de Bem-Estar para serem consumidores ativos, sendo que as duas tecnologias utilizadas para provocar essas mudanças são a privatização e a performatividade (Ball, 2004).

f) A privatização do ensino superior no contexto português

A privatização do ensino superior em contexto nacional é um fenómeno que conta com cerca de 30 anos. Durante a vigência do regime ditatorial em Portugal, apenas existia uma instituição que se pode considerar privada, embora seja concordatária entre o Estado português e a Santa Sé. De uma frequência elitista elevada durante esta época, em que 99% da população que frequentava os ensinos liceal e superior era constituída pelos jovens das classes mais ricas e das classes dirigentes, assegurando a reprodução social e a dominação de classe, Portugal passou para um acesso ao ensino superior universalizado após a Revolução de 1974, diminuindo o pendor elitista desta modalidade (Cabrito, 2011 b; 2016).

Perante o crescimento explosivo (Cabrito, 2002) do número de candidatos ao ensino superior público, os vários governos aplicaram diversas políticas educativas no sentido de dificultar o acesso ao ensino superior público e responder a esta procura social de educação (Cabrito, 2011 b), configurando uma política de normalização do sistema educativo, empreendida pelo I Governo Constitucional (Seixas, 2003), que se traduziu em: a) estabelecimento de um ano propedêutico no final do ensino secundário; b) o estabelecimento de exames de aferição nacionais; c) alargamento do ensino médio para 12 anos; d) estabelecimento de *numerus clausus*; e) criação do sistema binário; f) aumento do número de vagas nas universidades tradicionais e g) criação e abertura de novas IES de cada subsistema (Cabrito, 2011 b). Como refere Seixas (2003), a introdução do *numerus clausus* conjugada com o aumento da procura de ensino superior, constituem o fator impulsionador da “*verdadeira explosão do setor privado, modificando, assim, as propriedades sociais e escolares do seu público bem como a sua imagem e função*” (2003: 127). Apesar dessas disposições e, simultaneamente, da abertura e diversificação de novas IES públicas, continuava a existir um elevado número de candidatos que não conseguiam ter lugar no ensino superior, como se fosse um “*exército de candidatos de reserva*”, fonte de recrutamento para um ensino superior privado a caminho de ser criado (Cabrito, 2016, 2017).

Foram dois os acontecimentos que se constituíram como os primeiros passos reais da privatização do ensino superior em Portugal (Cabrito, 2011 b): a) 1986 – a abertura do ensino superior ao mercado permitindo a regulação de um conjunto de instituições privadas que já vinham a surgir ainda que sem aprovação por parte da tutela; e, b) 1992 – atualização do valor das propinas para frequência no ensino superior público. O primeiro passo da privatização, a entrada do mercado no ensino superior em 1986, surgiu em contexto de pressão de entidades supranacionais como a OCDE e o BM, assim como do capital nacional e com o aval de um governo de centro direita, respondendo assim aos desejos de ingresso no ensino superior de muitos jovens que se viam privados do mesmo (Cabrito, 2011 b).

O segundo passo, a atualização do valor da propina em 1992, mais uma vez com a influência das teses do BM e também sob o aval de um governo de centro direita (Cabrito, 2011 b), foi concretizado através da Lei 20/92 de 14/8, que postulava no art. 1º (1) que são devidas propinas pela inscrição anual dos cursos das instituições de ensino superior público e que (2) os montantes provenientes do pagamento de propinas constituem receita própria das instituições, a afetar, prioritariamente, à prossecução de uma política de ação social e às ações que visem promover o sucesso educativo. As propinas são dedutíveis nos impostos enquanto despesa de educação (art. 5º) e o valor das mesmas (art. 6º, 2) é fixado entre o montante mínimo, que corresponde a uma percentagem determinada conforme o art. 16.º (2 – ano letivo 1992-1993 - 12%, 1993-1994 - 20% e em 1994-1995 e seguintes fixada - 25%), do resultado da divisão das despesas de funcionamento e de capital do ano imediatamente anterior pelo número total dos estudantes inscritos nessa instituição nesse ano letivo e o máximo a determinar pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas ou Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos, e a expressão percentual não poderá ser superior ao dobro da correspondente ao montante mínimo. Assim, de um valor correspondente a 6 euros na moeda corrente, pago pelos estudantes do ensino superior desde 1941, passa-se para um valor de 200 euros, no próprio ano de promulgação desta lei e atualizadas anualmente, facto que, na ótica de Cabrito (2002; 2011 b; 2016), Cerdeira (2009) e Cerdeira e Cabrito (2014), tem favorecido o carácter elitista deste nível de ensino.

No que concerne ao financiamento, refere Cabrito (2011 b; 2016), Portugal vem alinhar-se com a tendência global de privatização, dado que a participação estatal no

ensino superior tem vindo a diminuir de forma bastante rápida, comparativamente aos congéneres europeus, como é evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 4: Comparação da participação pública no ensino superior em alguns países (%)

Países/Anos	1995	2000	2004	2005	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Dinamarca	99,4	97,6	97,9	96,7	96,4	95,5	95,0	94,5	-	94,0
Irlanda	69,7	79,2	82,6	84,0	85,1	82,6	81,2	80,5	83,6	77,7
Alemanha	89,2	88,2	---	86,7	85,0	86,5	86,3	86,6	85,9	85,6
França	-			83,6		81,7	81,9	80,8	79,8	78,9
Polónia				74,0		71,3	71,5	75,5	77,6	80,4
Itália				73,2		70,7	67,6	66,5	66,0	67,2
UE (19)	85,1	83,9	82,0	79,8	79,7					
Espanha	74,4	74,4	75,9	77,9	78,2	78,9	78,2	77,5	73,1	69,3
OCDE (média)	78,2	75,9	73,8	71,9	71,6	70,0	70,3	71,0	70,8	70,5
Portugal	96,5	92,5	86,0	68,1	66,7	62,1	69,0	68,6	54,3	58,1
Reino Unido	80,0	67,7	69,6	66,9	64,8	-	-	-	56,9	57,0

Fonte: Education at a Glance 2009, 2016

Como refere Cabrito (2011 b), existe uma tendência, embora fraca, de diminuição da participação pública no ensino superior, evidente a nível da OCDE e da EU, e que resulta do contraponto entre uma pressão global para a privatização deste nível de ensino e o facto de na Europa a educação ser ainda considerada um bem público. No entanto, o caso português e inglês mostram tendências fortes dos sinais de incorporação de tendências neoliberais nas políticas sociais e, como refere Seixas (2003), existe um peso significativo do ensino privado em Portugal, que chegou a apresentar um dos valores mais elevados a nível europeu, cerca de 36% dos alunos na década de 90 matriculados neste nível de ensino, embora hoje aquele valor ronde os 20% (PORDATA, 2017) acompanhando a quebra na procura de ensino superior com efeitos maiores no ensino superior privado como consequência de diversos factores de entre os quais se destacam as políticas de austeridade impostas pela TROIKA no “resgate” do país (Cabrito, 2016, 2017).

Um outro fator considerado por Cabrito (2011), em termos de financiamento, é a Declaração de Bolonha, que contribuiu também para a diminuição da participação financeira estatal no ensino superior. Finalmente, outro traço que marca a escalada da privatização em Portugal, de acordo com Cabrito (2011), foi dado com a promulgação do RJIES em 2007 (Lei 62/2007, de 10/9), quando cria a possibilidade das IES públicas adotarem o regime de Fundações públicas com regime de direito privado (Cap. VI -

Instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional), que passam a ser administradas por um Conselho de Curadores o que, na opinião de Cabrito (2011: 223-224):

“concretiza uma oportunidade para que figuras do meio empresarial e financeiro passem a ter um poder crescente e decisivo na estratégia científica e pedagógica das instituições (...) ao mesmo tempo que os tradicionais órgãos colegiais de gestão das instituições passam a ter um poder meramente consultivo”.

Tal facto é evidenciado, como refere, pela determinação legal de que para assumir a condição de fundação, as IES têm de ter pelo menos 50% de receitas próprias, o que faz aumentar a dependência do capital externo privado, colocando em risco as suas autonomias.

7. A regulação transnacional do ensino superior ou a influência das organizações supranacionais

Barroso (2006b; 2014), define *regulação transnacional* como

“o conjunto de normas, discursos e instrumentos (...) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como «obrigação» ou «legitimação» para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (2006b: 44-45).

De acordo com Barroso (2006b; 2014), esta regulação teve origem em três fontes: a) nos países desenvolvidos, centrais, enquadrando um sistema de dependências em que estão os países em desenvolvimento ou periféricos no contexto de constrangimentos estruturais a nível político, económico, integrando os efeitos da globalização; b) como

resultado de orientações de estruturas supranacionais (UE, NAFTA¹⁶, ASEAN¹⁷), ainda que não tenham um carácter vinculativo na área da educação, controlam e coordenam a execução de políticas através de regras e sistemas de financiamento; c) como resultado de orientações de entidades internacionais que promovem programas de cooperação, apoio, desenvolvimento e investigação (BM, FMI, OCDE, UNESCO, EU, CE) que sugerem/impõem diagnósticos, métodos, soluções muitas vezes uniformes, funcionando como uma espécie de catálogo onde se baseiam os especialistas nacionais para emitir opiniões ou soluções sobre determinados problemas.

Uma vez que a grande maioria dos países recorre às soluções emitidas por estes organismos internacionais e supranacionais, assiste-se assim, no entender de Barroso (2003; 2005; 2006b; 2014) a um processo de *contaminação* internacional de políticas e estratégias em vários países. Esta contaminação consiste num processo de empréstimo das diretivas dessas entidades para aplicação nos diversos contextos educativos nacionais, fenómeno que tem aumentado nos últimos anos devido à internacionalização dos fóruns de consulta e à importância destes organismos internacionais. A forma intensa como os vários países têm recorrido à importação das soluções propostas deve-se, na opinião de Schriewer (2001, cit. por Barroso, 2006b) a uma externalização das políticas educativas nacionais e cumprem uma função de “bode expiatório”, uma vez que servem para legitimar determinadas medidas impostas, colmatar a insuficiência em matéria de política nacional e de imputação dos eventuais fracassos que se possam seguir na aplicação de determinadas políticas com inspiração nestes organismo ou como referia Pierson (1996), uma política do evitar de culpas. Desta forma se explica também a expansão da corrente do neoliberalismo pelos países da OCDE nas últimas décadas.

No que se refere aos efeitos desta contaminação, Barroso (2006b), considera que, ainda que por vezes as diretivas destes órgãos permaneçam a um nível retórico e como instrumento de legitimação para a aplicação de soluções internas, outras vezes encerram um carácter compulsivo e vinculativo, como é o caso das diretivas do GATS e dos programas de ajustamento estrutural do FMI ou do BM ou as diretivas do Processo de

¹⁶ North American Free Trade Agreement – é um tratado que envolveo Canadá, o México e os EUA, tendo o Chile como associado, numa perspectiva de livre comércio, cm custo reduzido para a troca de mercadorias entre estes países, entrou em vigor em janeiro de 1994.

¹⁷ Association of Southeast Asian Nations – organização regional de Estados do Sudeste Asiático, instituída em 1967, através da Declaração de Bangkok e engloba 12 países: Tailândia, Filipinas, Malásia, Singapura, Indonésia, Brunei, Vietname, Mianmar, Laos, Camboja. Países membros observadores: Papua Npva-Guiné e Timor Leste.

Bolonha relativamente aos sistemas de ensino superior nacionais. A consequência surge na alteração das formas de regulação do Estado a nível do sistema educativo, por vezes através de mecanismos de mercado ou a substituição dos poderes públicos por entidades privadas em domínios que até aí eram praticamente exclusivos do Estado. As características dos diversos sistemas educativos, e em particular do ensino superior, vêm sendo progressivamente esbatidas, devido à adoção de princípios semelhantes referentes à reforma do Estado e do setor público, aos efeitos da globalização a nível económico e social e a nível cultural e de políticas educativas das organizações supranacionais (Lima et al., 2008). Estas medidas são implementadas com base em argumentos de modernização do setor público, de desburocratização, de combate à ineficiência do Estado ou em argumentos de natureza política, de cariz neoliberal, com o intuito de devolver a sociedade aos indivíduos e minimizar o controlo do Estado e ainda argumentos de carácter filosófico, cultural e pedagógico (Barroso, 2006b). Neste sentido e como afirma Contreras (1999, cit. por Morgado, 2009), torna-se visível um dos maiores paradoxos das políticas de reforma atuais, que consiste no reforço do controlo da educação por parte do Estado e, ao mesmo tempo, o seu abandono ao mercado, contribuindo assim para fragilizar determinados pressupostos democráticos e culturais que deveriam orientar o processo. Desta forma, no entender de Morgado (2009), a crescente desvalorização de um discurso democrático, que entende a escolaridade enquanto direito social e a escola como responsável pela sua concretização, e a sua substituição por um discurso de excelência e de qualidade, têm sido motores para o reforço da ideologia meritocrática e para transformar o ensino superior numa modalidade competitiva, no âmbito do mercado.

A União Europeia, como referem Lima et al. (2008), tem vindo a afirmar-se como uma entidade cada vez mais relevante, ainda que não comprometida do ponto de vista formal, como “*um locus supranacional de definição de políticas educacionais de carácter transnacional*” (2008: 9), principalmente na área do ensino superior, configurando uma situação inédita que, no entender de Azevedo (2006, cit. por Lima et al., 2008), compreende a produção de uma política pública de um meta-Estado para um meta-campo universitário, uma política educativa supranacional, idêntica para os Estados membros com o objetivo de construir um espaço europeu de educação superior.

Ozga e Lingard (2007), considerando a política educativa atual com a influência desta regulação, concluem que num nível internacional, um conjunto de temáticas políticas e processos tem emergido, através do qual os políticos procuram moldar os

sistemas educativos, que tem surgido um campo de política educativa globalizado, situado entre as pressões globais e as respostas da política educativas local e que estas agendas e processos globais interagem com tradições, ideologias, instituições e políticas que se desenvolveram a nível nacional, com efeito nos resultados políticos nacionais. Desta forma, o conjunto de abordagens de coleções estatísticas pela OCDE, Eurostat, EU, UNESCO, são indicativos da emergência deste campo global de política educativa e os resultados são muitas vezes utilizados nos sistemas educativos nacionais.

De acordo com Barroso (2014: 29), existem várias evidências do aumento da regulação transnacional do ensino superior no nosso país, dos quais o autor destaca algumas das mais significativas: a) Processo de Bolonha; b) Rankings das universidades; c) Culto do “*american way of science*”; d) “Fetichismo bibliométrico”; e) Massive online open courses (MOOC); e f) Desinvestimento nas universidades públicas.

A) Processo de Bolonha

Como referem Lima et al. (2008), até à década de 1980, era um facto histórico reconhecido que os sistemas de ensino superior na Europa eram divergentes em termos de instituições, de configuração e de regras de organização, não se apresentado esta situação como um problema, uma vez que esta diversidade estava inscrita no próprio processo de construção, da história, da cultura das sociedades, muitas vezes considerada até como uma *heterogeneidade enriquecedora* (2008: 8). Em 1976, as negociações entre a Comissão Europeia e os Estados membros de então chegaram a um acordo que postulava que a educação ficava sobre o controlo de cada Estado e foi elaborado um Programa de Ação Educativa com duas condições principais. A primeira é que não se aplicaria a noção de harmonização (padrões e regras comuns) ao campo educativo e a segunda era que a implementação deste Programa era da responsabilidade de cada Estado membro, sendo que “*Bruxelas apenas podia atuar com convite dos Estados membros*” (Neave, 2003: 149). Conforme Nóvoa (2010), a educação tem sido das áreas mais contestadas a nível europeu, não somente devido ao seu valor simbólico em termos nacionais, mas também devido a uma resistência pública em relação a políticas comuns. A mudança de perspetiva ocorreu, conforme Neave (2003) devido a diversos fatores, dos quais o autor destaca o aumento do desemprego juvenil no final da década de 1970, o alargamento da União Europeia (então CEE), com mais Estados membros como Espanha,

Grécia e Portugal e a crise do Estado Providência durante os anos de 1980. Outros fenómenos como o desenvolvimento das tecnologias e o aumento da competição e a crença de que sem parcerias entre a universidade e a indústria, a Europa ficaria para trás no domínio das tecnologias de informação e comunicação e no emergir da sociedade do conhecimento, onde os EUA e o Japão tinham vantagem. Finalmente, Neave (2003), destaca o mais importante dos fenómenos, que se relacionou com o financiamento, em que os Estados membros tiveram a percepção de que com um financiamento do ensino superior com 90% de fundos públicos, não era possível acomodar o crescente número de estudantes sem conferir às IES maior iniciativa, por forma a se poderem adaptar às rápidas mudanças.

Também a emergência de novos modos de governo, de regulação nacional e transnacional do ensino superior, com contornos neoliberais, evidente na emergência do modelo anglo-americano em toda a sua expressão. Assim este modelo expressa-se em termos estruturais, de regulação e de competitividade e também de hegemonia linguística com destaque para o inglês e a cultura anglo-americana como principais referências (Lima et al., 2008). Como refere Cabrito (2011), no âmbito deste processo de reestruturação, a opção pelo modelo anglo-saxónico permitia a obtenção de graus académicos em menos tempo e seria consumidora de menos recursos financeiros e, ao mesmo tempo, tornaria a EU mais competitiva face aos EUA, cuja oferta de ensino superior se enquadra neste modelo. De acordo com Keeling (2006), a EU, através da Comissão Europeia, alinou as suas atividades com a reforma de Bolonha, através de contribuições para este processo e para a agenda de investigação europeia, pois “*a Comissão propaga um discurso que constrói o ensino superior como propositado (purposeful)*” (2006: 209), sendo que um dos elementos chave incorporado nos objetivos de Bolonha e na política de investigação europeia é que o ensino superior *conduz a algum lado* (idem), seja em termos individuais ou em termos de sociedade. A Comissão, no contexto de Bolonha, descreve a aprendizagem como uma atividade produtiva, através da qual os estudantes acumulam e geram conhecimento para o benefício pessoal e da sociedade, que as atividades e os resultados educativos são mensuráveis e concebe as IES como qualquer outra organização, que participam e competem no mercado e podem ser mensuráveis em termos que transcendem o setor educativo (Keeling, 2006). No entender de Cabrito (2004), a EU tem vindo assim a afastar-se da almejada construção de uma Europa social, uma vez que a política europeia tem vindo a privilegiar o individual em vez do coletivo, a beneficiar o

mercado em vez da solidariedade, a opor o económico ao social e a beneficiar o privado ao invés do público.

Acompanho alguns autores numa breve incursão histórica que conduziu à construção do Processo de Bolonha, pelas datas das declarações e das suas diretivas, assim como de acontecimentos paralelos que marcaram o seu desenvolvimento:

- a) 1988 – *Magna Charta Universitatum* – assinada pelas universidades da Europa, transmitia valores fundamentais da universidade como a liberdade académica, liberdade de aprender e ensinar, a autonomia universitária (Neave, 2003);
- b) 1992 – Tratado de Maastricht – de onde Nóvoa (2010), destaca os artigos 126 e 127, em que se criaram as condições políticas e legais para uma ação mais explícita das entidades europeias no domínio educativo e na formação;
- c) 1998 – Declaração da Sorbonne – assinada pelos ministros da educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, onde foi perspectivada a construção de um espaço europeu de educação superior (Lima et al., 2008);
- d) 1999 – Declaração de Bolonha – assinada por 29 Estados europeus, incluindo Portugal, onde foram assumidos como objetivos, até 2010, o estabelecimento de um espaço europeu de educação superior coerente, compatível, competitivo e atrativo para estudantes europeus e de outros países. A construção de um sistema europeu é encarada como essencial para a promoção da mobilidade e empregabilidade dos cidadãos e para a aquisição de maior compatibilidade e comparabilidade, insistindo-se na harmonização e na necessidade de políticas coordenadas, na dimensão europeia dos currículos, na cooperação internacional, na mobilidade, no intercambio e na cooperação a nível da avaliação por forma a desenvolver critérios e metodologias passíveis de comparação (Declaração de Bolonha, 1999). Os princípios em destaque e as linhas de ação vão de encontro à ideia de convergência e ao espaço europeu, mas também aos objetivos políticos de promoção do sistema europeu pelo mundo, tornando-o competitivo face aos EUA e Japão, no aspeto da atração de estudantes estrangeiros, especialmente do continente asiático. Este princípio da competitividade expressa-se na homogeneização, eficiência, no financiamento e na lógica de mercado, que assume a centralidade europeia no fornecimento de serviços educativos (Lima et al., 2008; Morgado, 2009);
- e) 2000 – Estratégia de Lisboa – aprovada pela UE aquando da presidência portuguesa, enquadra-se com a argumentação do processo de Bolonha, uma vez que assume a

criação do espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, com base no conhecimento e com capacidade de garantir um crescimento económico sustentado, com maior número de empregos e maior coesão social, embora na prática, tais objetivos se tenham revelado de difícil alcance (Lima et al., 2008). Como refere Cabrito (2011:53), esta estratégia “*multiplicou no discurso político europeu palavras como flexibilidade, produtividade, empregabilidade, mobilidade e (des)emprego; competitividade, concorrência e privatização; mercado, inflação e competição*”;

- f) 2001 – Comunicado de Praga – acrescenta três linhas de ação no aspeto da atratividade do ensino superior europeu, um maior envolvimento dos estudantes na gestão das IES e promoção da aprendizagem ao longo da vida, assumindo-se esta última como uma referência permanente, apontando para pedagogias centradas no estudante e no seu trabalho, a abertura do ensino superior a novos públicos, por forma a fazer face à descida das taxas de natalidade, que se traduzem em vagas por preencher e no aumento de competitividade por estudantes. No entanto, como referem Lima et al. (2008), a aprendizagem ao longo da vida apresenta-se como um discurso político e conceitualmente enigmático, que aparentemente enfatiza o lado mais competitivo e individualista, de adaptação e de empregabilidade, a formação e qualificação para o crescimento económico, no que em outra instância (Lima, 2007, cit. por Lima et al., 2008), o autor designou de *mão direita da educação ao longo da vida*;
- g) 2003 – Comunicado de Berlim – é decidido o funcionamento em pleno do sistema europeu de créditos – ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*), com regras específicas de contabilização e também a decisão de fornecer aos estudantes o Suplemento ao Diploma, documento escrito em língua estrangeira, onde é descrito o programa de estudos e se certificam as competências transversais, além de outros dados. É decidido ainda o reforço de sinergias entre o espaço europeu de ensino superior e o espaço europeu de investigação (Lima et al., 2008).
- h) 2004 – Criado o Grupo de Trabalho *E-Making the Best Use of Resources*, pela Comissão Europeia para promover a Estratégia de Lisboa, cujas recomendações são:
 - i) não aumentar o financiamento público para o ensino superior; ii) aumentar o financiamento privado, através de propinas e de impostos aos que possuem um curso superior e pelo estabelecimento de parcerias público-privadas no ensino e pela celebração de contratos de investigação entre o ensino superior público e o privado;
 - iii) introdução de um sistema de empréstimos que possibilite a cada cidadão a

formação ao longo da vida; iv) regular os salários dos professores e progressão na carreira mediante a sua produtividade; v) introdução de novos métodos de financiamento e gestão de projetos, com vista à rentabilização de recursos; vi) criação de sistemas de qualidade e de acreditação da formação; vii) aproximar a relação entre propostas e boas práticas; viii) avaliação sistemática das políticas de educação e formação (Morgado, 2009).

- i) 2005 – Comunicado de Bergen – decidida a adoção das propostas da Associação Europeia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (ENQA, 2005), no que se refere aos padrões e orientações que as avaliações promovidas pelas agências nacionais e internacionais devem adotar, que fazem parte de um registo europeu de agências de garantia de qualidade, que exige, por sua vez, a meta-avaliação e a meta-acreditação das próprias agências (Lima et al., 2008).
- j) 2007 – Comunicado de Londres – salientou a necessidade de responder de forma eficaz aos desafios da globalização e a construção de um espaço europeu de ensino superior baseado na autonomia institucional, liberdade académica, igualdade de oportunidades e princípios democráticos que facilitarão a mobilidade, aumentarão a empregabilidade e tornarão a competitividade e atratividade europeias mais fortes (Lima et al., 2008).
- k) 2010 – *Education and Training 2010 Work Programme* – estabelece o espaço educativo europeu e procura organizar os padrões educativos da EU numa única estratégia abrangente. O documento apresenta três objetivos principais: a) aumento da qualidade e da eficiência dos sistemas educativos e formativos na EU; b) facilitar o acesso a estes sistemas; c) abertura destes sistemas ao mundo. Por forma a alcançar estes objetivos, a EU implementou um *método aberto de coordenação*, um processo de elaboração de políticas baseado na identificação de preocupações e objetivos partilhados, a difusão de boas práticas e a aferição do progresso através de instrumentos acordados, comparando os resultados europeus entre si e a nível mundial (Nóvoa, 2010).
- l) 2010-2020 Horizonte 2020 – cujos principais objetivos são: 1) tornar reais a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade dos aprendentes; 2) aumentar a qualidade e a eficácia na provisão e nos resultados educativos; 3) promover a equidade e a cidadania ativa; 4) melhorar a inovação e a criatividade, incluindo o empreendedorismo em todos os níveis de educação e formação. O modo de alcance

destes objetivos incentiva a um trabalho conjunto, aprofundando a cooperação europeia e a necessidade do método aberto de coordenação (Nóvoa, 2010).

Assim, em linhas gerais, o Processo de Bolonha tem como objetivos principais a construção de um espaço europeu de ensino superior, que torne possível a internacionalização das IES, facilite a mobilidade de estudantes e docentes, promova a empregabilidade dos cidadãos europeus e se constitua como um estímulo para o desenvolvimento económico, social e humano da Europa, com a consolidação da cidadania europeia e o aumento da competitividade com outros sistemas de ensino do mundo (Morgado, 2009). No entender de Cabrito (2011), reconhecem-se as vantagens de construção de um espaço onde o ensino superior seja objeto de investigação e via para a mobilidade e promoção do conhecimento. A mobilidade é condição indispensável ao desenvolvimento e a construção de um dispositivo que reconhece as competências dos indivíduos que provenham de qualquer país signatário deste processo, permite medir e comparar aprendizagens, o que torna viável a aplicação de equivalências de estudos e reconhecimento de diplomas. Através dos ECTS, o ensino superior deixa de ser comparado em termos de títulos académicos, muitas vezes com diferentes significados entre países, para o ser em termos de créditos, sendo que cada crédito é determinado em função do número de horas que o estudante precisa para cada disciplina do seu curso, em que um ano de ensino superior corresponde a 60 ECTS (Cabrito, 2011). Desta forma, a Declaração de Bolonha, *“torna explícitas as competências e capacidades detidas por cada indivíduo e facilita a circulação do capital intelectual (...) com as necessárias consequências positivas nos processos de produção e disseminação do conhecimento”* (2011: 55).

No entender de Barroso (2014), o Processo de Bolonha é um caso paradigmático, de grandes dimensões da regulação transnacional, que coloca em evidência os *“objetivos homogeneizadores da convergência, mas também os seus limites na prática”* (2014: 29). Este processo impõe um modelo comum de reestruturação do ensino superior com vista à harmonização, e com este objetivo, ignora muitas especificidades nacionais. Como refere Cabrito (2011), a vontade inicial de harmonizar os sistemas educativos europeus transformou-se na uniformização desses sistemas, sendo que a especificidade de cada sistema nacional se converteu num sistema de educação superior *monolítico* (2011: 55), estruturado em três ciclos. Para Barroso (2014), este processo torna homogêneas as especificidades do ensino superior em cada país, diluindo-as, em nome da transferência

do conhecimento e da mobilidade estudantil, com o objetivo de colocar a universidade ao serviço da economia do conhecimento, embora, em termos práticos represente um discurso de integração burocrática, onde a semelhança de normas oculta a diversidade de práticas de cada país e no interior do próprio país. Ou como referem Lima et al. (2008), a perda de protagonismo dos Estados nacionais conduz a uma espécie de *desnacionalização* (2008: 12) do ensino superior e a uma *europeização das universidades* (idem), assistindo-se a um processo complexo de redução de autonomia relativa dos Estados nacionais a nível do ensino superior, a uma direção supranacional de políticas, a uma deslocalização dos espaços e processos de debate e discussão democrática, a uma participação difusa dos atores educativos diretamente envolvidos para uma maior intervenção de stakeholders, ao surgimento de novas tecnoestruturas e especialistas e a uma adaptação imediata e muitas vezes sem discussão de políticas europeias, ao difundir das avaliações externas, da prestação de contas, à definição externa de problemas e soluções muitas vezes apresentadas como exemplos de boas práticas. No entanto, de acordo com Neave (2002), o Processo de Bolonha é construído a partir de políticas em curso em determinados países, consistindo assim um *ato de apropriação* (2002: 186), ou seja, não cria as tendências, mas é construído sobre e reúne tendências já presentes em sistemas diferentes, apresentando-as como parte deste processo, o que em termos políticos se revela de grande utilidade, uma vez que transmite uma sensação de realização, de consenso aparente e acordo num espaço de tempo extraordinariamente reduzido. Nóvoa (2010) considera que a Europa funciona como um *ideal de regulação* (2010: 271) que influencia e tende a organizar as políticas nacionais, consiste num processo que cruza as tendências mundiais.

No entender de Neave (2005), um dos traços que tem marcado o ensino superior nos últimos 20 anos é o alinhamento do tempo do ensino superior (tempo académico) com o tempo político, embora não considere que o processo de Bolonha seja causa deste fenómeno mais amplo, sendo antes uma expressão relevante de uma tendência que resulta dos imperativos sociais e tecnológicos da sociedade do conhecimento com a sua ética produtiva. Para este autor, este alinhamento entre tempo político e tempo académico, ou seja, do tempo produtivo, assume formas variadas, sendo que muitas são resultantes da onda de *eficiência*, presente nas reformas políticas a partir da década de 1980, concretizada em medidas como a aferição do tempo e dos resultados, independentemente do aspeto focado, como sejam o número de estudantes graduados, artigos de investigação, publicações, patentes, contratos, que somente fazem sentido num determinado período de

tempo. Da mesma forma, refere Neave (2005), nem a eficiência, nem a competitividade fazem sentido se não forem posicionados num tempo determinado. Assim, o tempo e as suas consequências para o desenvolvimento humano, a socialização e maturidade estão no centro do desenvolvimento psicológico e das teorias de aprendizagem e também determinam a organização e a transmissão do conhecimento aos estudantes, e simultaneamente, influenciam as assunções sobre a *prontidão* (2005: 118) dos estudantes na assimilação dos conteúdos. Curiosamente, refere Neave (2005), que a imposição do tempo político sobre o académico vem acontecendo desde a massificação dos sistemas de ensino superior, desde finais da década de 1960, sendo que as suas raízes não residem tanto na universidade, mas no politécnico (o sistema politécnico Inglês e Português; os *Instituts Universitaires de Technologie* de França, os *Fachhochschulen* da Alemanha e os HBO da Holanda), muitas vezes designado de *ensino superior de ciclo curto* (2005: 119). Existe assim, para este autor, uma ambiguidade entre o tempo académico e o tempo político, relacionada com o facto de não ser perceptível, na Declaração de Bolonha, se a rapidez com que se quis impulsionar o espaço europeu de educação superior se refere à escala de tempo proposta nesta declaração – tempo político – ou se os líderes das IES encaram o tempo de acordo com o ritmo das suas instituições – tempo académico. Existe assim um atrito entre estes dois tempos, mais pronunciado em países como Noruega, França, Bélgica (francófona), Alemanha, Hungria, Portugal, Irlanda e Inglaterra, tendo assumido expressão mais dramática em Portugal e na Grécia, embora nestes casos não tivesse tanto a ver com estes tempos, mas pelas mudanças no estatuto de determinadas IES que Bolonha introduziu e as relações com determinadas profissões liberais (Neave, 2005).

Para Lima et al. (2008: 13), observa-se “*um processo de dupla centralização política, seja em termos europeus, transnacionais, face a cada um dos Estados membros ou países aderentes, seja também em termos internos, ou nacionais, com os governos a chamar a si a decisão política e a estratégia adaptativa face às condicionantes globais*”, constituindo-se assim o Processo de Bolonha como um processo muito governamentalizado a nível nacional e externamente sobredeterminado por agendas transnacionais. No entanto, como foi referido anteriormente, as IES não estão na liderança do processo de integração neste sistema nem foram questionadas sobre a sua vontade de participação. De forma voluntária, os governos preferem aderir ao processo ao invés de ficar de fora, mesmo que a criação deste sistema europeu competitivo possa ter

consequências dramáticas para alguns países (Lima et al., 2008), uma vez que perante tal imperativo ou desígnio nacional, qualquer dúvida ou observação tende a ser interpretada como uma atitude conservadora e retrógrada (Silva, 2011). De forma semelhante, Nóvoa (2010), refere que apesar de não existir obrigação legal de integrar o Processo de Bolonha, não é concebível que um Estado membro fique de fora deste processo, situado no âmago da modernização das universidades, mas que o autor se lhe refere com um paradoxo, enquanto *opção obrigatória* (idem). Considera também que a definição de um espaço educativo europeu está a ser claramente definido e, no seu âmago, as políticas educativas influenciam o conjunto das políticas nacionais, sendo difícil imaginar que um Estado membro não adira livremente a esta conjuntura, definida pela aprendizagem ao longo da vida como princípio dominante e tendo como método de implementação a qualidade.

A criação de um espaço europeu de ensino superior integrado e competitivo implica um caminho em direção à convergência, e desta forma se pode considerar um sistema, com as mesmas orientações e regras, de modo a que a competição interna possa operar de acordo com critérios comuns e comparáveis. Um mercado competitivo desta modalidade de ensino implica um mínimo de regulação a nível das regras em que a competição ocorre e da inclusão de instâncias competitivas, da estrutura comum dos serviços prestados, dos critérios de avaliação da qualidade e da informação aos consumidores, sendo que os elementos de convergência estão assentes em normas injuntivas detalhadas e padronizadas (Lima et al., 2008). De acordo com Lima et al. (2008), esta é uma convergência normativa, estrutural e morfológica com capacidade de integrar os fornecedores de serviços educativos num sistema comum, com normas de partida semelhantes mas simultaneamente, muito diferenciado por estar num sistema competitivo, ou seja, uma convergência necessária à integração das IES mas com orientação para uma divergência competitiva e diferenciadora, com base na rivalidade entre estas instituições, a nível nacional e internacional, à procura de vantagens competitivas. Seguindo estes autores, estabelece-se assim uma dinâmica onde a rivalidade é visível e comparável e se traduz na atratividade de estudantes, principalmente estrangeiros, na captação de recursos financeiros, na prestação de serviços, na conquista de novos mercados e públicos, de ascensão nos rankings nacionais e europeus, fatores alheios ao contexto de cada IES (Lima et al., 2008). Desta forma, como referem Lima et al. (2008: 14): “*é por todas essas razões que a educação superior enquanto bem público,*

assumindo uma dimensão social e de política pública democrática, surge consideravelmente negligenciada no Processo de Bolonha”.

No que concerne ao financiamento, a falta do mesmo impede, em muitos países, o estabelecimento da agenda pedagógica de Bolonha, que pressupunha uma alteração profunda nas metodologias e pedagogias, colocando o estudante no centro da aprendizagem, que faria emergir os melhores desempenhos no ensino superior, mas que na prática não está a acontecer. Esta situação também se verifica entre nós, uma vez que as reformas pedagógicas a implementar necessitariam de um investimento inicial significativo, não compatível com os cortes sucessivos do orçamento de Estado para as IES que se têm vindo, de forma crescente, a verificar, a sobrecarga horária do trabalho docente, existindo IES em que as tutorias não são contabilizadas como parte da carga docente, a precariedade laboral e o despedimento de docentes (Lima et al., 2008; Silva, 2011). Para além disso, a redução dos cursos de primeiro ciclo, em muitos casos para dois anos, aparenta ser, no entender de Lima et al. (2008: 15), “*conforme se temia, uma boa oportunidade para adotar lógicas de redução de encargos por parte do Estado, e não para reforçar as condições de trabalho nas escolas, designadamente em termos pedagógicos*” e, a manter-se esta situação, corre-se o risco de que a pedagogia de Bolonha seja apenas uma mudança de vocabulário mas que na prática não tenha substância nem promova reais mudanças nas instituições. A redução dos anos de formação no 1º ciclo, que na maior parte dos países europeus é financiado pelo Estado, implica uma poupança significativa para o erário público (Cabrito, 2011).

Amaral (2005, cit. por Morgado, 2009), refere que a introdução do primeiro ciclo com relevância para o mercado de trabalho, aliado à substituição do termo *emprego* pelo de *empregabilidade* são fatores que podem ser encarados como mudanças discretas na política com o intuito de flexibilizar as relações laborais, diminuir os custos de mão de obra e, simultaneamente, diminuir os encargos estatais com o ensino superior. Neave (2002), considera que empregabilidade é distinta de emprego, no sentido em que a primeira é condicional e o emprego é definitivo. A nova terminologia de *empregabilidade* representa uma mudança drástica nos direitos sociais e no objetivo do ensino superior em assegurá-la. Assim, o emprego não é mais responsabilidade do Estado mas do indivíduo, cabendo-lhe assegurar a sua própria empregabilidade através de programas de formação adequados às suas habilidades, capacidades, ambições e analisando sob uma perspetiva individual de como pode ter vantagens em termos de mercado. As qualificações são

responsabilidade do ensino superior. No contexto europeu, a *“tarefa do ensino superior é tornar os estudantes aptos para serem empregados. É o que quer dizer empregabilidade”* (2002: 190-191). No mesmo sentido vai Nóvoa (2010), quando refere que é redefinido o conceito de emprego, enquanto problema de aprendizagem que deve ser resolvido individualmente e, simultaneamente, cria-se uma ilusão de que a crise de escolaridade se resolve se os indivíduos se expuserem a modalidades educativas e formativas ao longo da sua vida. No entanto, a decisão de empregabilidade reside, no entender de Neave (2002), no empregador individual e nas decisões arbitrárias e especulativas dos mercados bolsistas, de analistas financeiros, de previsões de margens de lucro e os efeitos que estas decisões acarretam na determinação de onde investir ou na capacidade de emprego das empresas, existindo atualmente, *“um fosso entre este conceito de empregabilidade e a visão do emprego como um direito adquirido”* (2002: 191). Ou de outra forma, com Nóvoa (2010), uma cidadania ativa, uma cultura empreendedora e a aprendizagem ao longo da vida são fatores de reconfiguração individual e assim, a responsabilidade de resolução da crise do Estado de bem-estar passa para os cidadãos que são incentivados a renovarem continuamente os seus conhecimentos, por forma a aumentar a sua empregabilidade e assim consolidar o processo de unificação. Assim, como refere Cabrito (2011), uma formação superior inicial com o intuito de preparar os jovens para a vida ativa, terá de oferecer um currículo onde predominam temas de ordem mais profissional e vocacional, em prejuízo de temas mais gerais e epistemológicos que caracterizavam as formações incluídas no modelo europeu continental anterior, com um tempo de formação mais longo. Desta forma, são priorizadas as questões relacionadas com o exercício de uma profissão e colocados em segundo plano as questões relacionais, comunicacionais, de solidariedade e de reflexão, oferecendo formações curtas, utilitárias e operativas, mas dificultando o desenvolvimento pessoal e social dos indivíduos, objetivo primordial da educação (Cabrito, 2011).

Para Nóvoa (2010), é possível a distinção de duas abordagens que contribuem para a formação deste espaço europeu de educação, por um lado, a tónica na aprendizagem ao longo da vida em relação com a escolaridade e com a educação mas também em relação com os problemas do desemprego e preparação para o mercado de trabalho. Depois, a questão da qualidade da educação, que conduz à organização de dados e estatísticas a um nível europeu.

Desta forma, como referem Cabrito (2011) e Silva (2011), ficam claras as razões financeiras do Processo de Bolonha, pois em vez de se promover a criatividade e a centralidade dos estudantes, encurtam-se os cursos até ao limite e, com esta redução, o tempo para desenvolver a capacidade crítica e de pesquisa nos estudantes, o que acarreta consequências muito negativas para a Europa social, tanto a nível de ensino como de investigação. Silva (2011) refere que, em relação ao processo de implementação, ainda que seja necessário um balanço mais aprofundado e fundamentado do mesmo, foi possível constatar, com base em testemunhos de estudantes e docentes, que em muitas IES, ocorrem práticas de fechamento e processos de afunilamento por parte de escolas e centros de investigação, que geram e multiplicam rivalidades inter e intrainstitucionais. Por parte dos estudantes, constatou-se que uma parte cada vez maior não investe muito num aprofundamento científico e que evidencia um sentido mais pragmático e utilitarista, preocupado com a procura de emprego, para que contribuam “*diretrizes de compressão de aprendizagem em menor tempo possível sem espaço para o questionamento e o saber crítico*” (Silva, 2011: 96).

Ainda com Silva (2011), o processo de Bolonha foi assim marcado por uma tónica com o intuito de enfrentar a competitividade dos Estados e de outras potências em termos de investigação e, por outro lado, conseguir os níveis de diplomados com o menor custo possível, deixando assim para os segundos e terceiros ciclos, um nível mais seletivo e exigente, através de talentos, competências e meios económicos, a que apenas uma pequena parte da população pode almejar. Ao mesmo tempo, se não forem contrariadas as tendências de cariz economicista, com o aumento dos cortes orçamentais, arrisca-se a que as razões mercantilistas se sobreponham e que ocorra uma desvalorização das licenciaturas e dos mestrados, para além de uma *asfixia orçamental* (2011: 98), o que torna impossível concretizar as aspirações de Bolonha. De acordo com o mesmo autor, apesar de se falar de harmonização, o que se pretende generalizar é uma uniformização. Por outro lado, alguns autores defendem que a estratégia deste processo oculta uma agenda económica e política de competitividade face aos Estados Unidos (Silva, 2011; Amaral, 2005, cit. por Morgado, 2009), que poderá originar uma maior hierarquização de universidades e centros de investigação, a nível europeu e a nível nacional (Santos, 2011) e que procura resolver o problema dos elevados salários europeus, que no contexto económico global, afetam os índices de competitividade europeus (Amaral, 2005, cit. por Morgado, 2009).

Num estudo sobre a implementação do processo de Bolonha em Portugal, Veiga e Amaral (2008) revelam que este só foi alcançado em termos de nomenclatura. O reduzido período temporal que decorreu entre as primeiras apresentações dos programas de Bolonha e o facto de haver ainda falhas na legislação contribuíram para uma implementação mais em termos de forma do que em substância. Estes autores observaram inconsistências, tais como contradições entre o balanço global do processo de adaptação e estabelecimento de novos graus, assim como em alguns elementos no processo de implementação como a melhoria dos ratios docente/estudantes, a alocação superficial de créditos e dificuldades na organização curricular. Também verificaram que os dirigentes da maioria das IES consideraram que os docentes necessitavam de formação por forma a melhorarem as suas capacidades pedagógicas. Assim, para Veiga e Amaral (2008), parece ser evidente que o objetivo de Bolonha, na perspetiva das IES portuguesas estava mais ligado a uma mudança de paradigma do ensino aprendizagem do que aos objetivos de mobilidade e empregabilidade.

No que se refere ao financiamento, no contexto português, Cabrito (2011), refere que antes da declaração de Bolonha, as IES públicas eram financiadas pelo Estado mediante uma fórmula de financiamento em que era determinante o número de alunos e assim durante 4 ou 5 anos, e em alguns cursos, 6 anos, o Estado contribuía para este financiamento. Neste momento, o Estado Português continua a financiar o primeiro ciclo, mas agora apenas durante três anos, sendo que em consequência da implementação de Bolonha, o governo poupa entre dois e três anos de financiamento das IES, o que, num tempo de austeridade e crise financeira constitui-se como uma medida muito apeteçível (Cabrito, 2011).

B) Rankings das universidades

Estes rankings, de acordo com Barroso (2014), regulam pela cultura de competição que induzem e pelos modelos de qualidade que legitimam, mais do que pela informação que disponibilizam. Produzem nos académicos, nos governos e na opinião pública, um referencial de comparação que passa por cima das especificidades de cada país, em termos históricos, políticos, sociais e económicos onde as universidades se inserem, da natureza seletiva dos diferentes sistemas de ensino, do nível de financiamento disponível e da natureza institucional (pública, privada, confessional).

Os rankings criam uma pressão no sentido de melhoria que se baseia no *mimetismo institucional* (Barroso, 2014: 30; Marginson, 2007) e configuram novos mapas com base nos lugares atribuídos às universidades no ranking global e não no contexto onde se inserem. Assim, todos procuram soluções globais, ignorando a dimensão local dos problemas pois todos querem uma boa posição nos rankings e, por vezes, ignoram o que já são (Barroso, 2014).

Marginson (2007), considera que existem duas transformações em curso no ensino superior, que embora em conflito, criam-se uma à outra. A primeira transformação tem a ver com os rankings internacionais de investigação que, ao definirem os termos da competição global, pressionam as universidades para os mesmos moldes e as ordenam numa única hierarquia, o mimetismo institucional, que têm atraído a atenção dos governos nacionais e alterado o setor do ensino superior. Na mesma linha vai Van Vught (2008), quando afirma que a popularidade dos rankings parece ampliar a corrida pela reputação no ensino superior, uma vez que estimulam os governos e as IES na tentativa de conquista de lugares mais altos nestes rankings. A segunda, menos desenvolvida, é a crescente dinâmica que favorece a especialização ou diversificação da missão, que define os termos de uma aliança próxima entre as universidades e todos os setores de atividade e tem influência no financiamento (Haddad, 2000) e na identidade. De acordo com Marginson (2007), o foco na especialização/diferenciação atua de forma quase contraditória em relação aos rankings, uma vez que enfatiza as formas horizontais de diferença, ao invés das formas verticais e promove uma definição interna de estratégia ao invés de determinações exteriores sobre as instituições. A especialização faz com que as IES sejam mais elas próprias, permitindo-lhes diferença, colocando questões sobre a missão e a identidade que são centrais para a gestão das IES. Como refere o autor (2007: 118), “*os rankings universitários e a especialização universitária funcionam quase como opostos necessários, moldando o setor com uma mistura pós pública de determinação e liberdade*”. Mas, refere, ao mesmo tempo, ambas as transformações se coadunam com a mudança de responsabilidade do governo para as instituições, tendência dominante nas últimas duas décadas, sendo que nesta abstenção governamental existem temas que estão a ser ocultados, principalmente os fundos públicos de que as IES necessitam para serem globalmente competitivas e assim subirem nos rankings ou para investirem nas suas missões num plano de longo prazo.

Sobre os rankings, considera Van Vught (2008), que por favorecerem largamente determinadas áreas de atuação das IES, como a investigação, estes instrumentos conduzem a um aumento de *comportamentos de imitação* (2008: 172), um comportamento descrito por Riesman (1956, cit. por Van Vught, 2008), que compara a uma *procissão reptiliana* (2008: 157) onde determinadas IES se movem para posições onde se encontravam antes outras IES. Consiste num comportamento em que IES menos prestigiadas tentam ganhar status pela imitação das instituições mais prestigiadas, sendo também designado de *deriva académica* (Neave, 1979, cit. por Van Vught, 2008), e cria uma tendência para a uniformidade e conduz a baixos níveis de diversidade. Salienta que devem ser desenvolvidos outros tipos diferentes de rankings onde possam ser comparadas diferentes formas de atuação institucional e assim desenvolver tipologias de IES, onde a diversidade de missões institucionais seja clara, que permita aos interessados um melhor entendimento do desempenho e das ambições dos vários tipos de IES.

Os rankings universitários globais atuais são o THES (*Times Higher Education Supplement*) e o da Universidade Shanghai Jiao Tong. O primeiro, fundado em 2004, de acordo com os seus pressupostos,

*“fornece a lista definitiva das melhores universidades do mundo, avaliadas em termos de ensino, investigação, perspetiva internacional, reputação e outros. Os dados do THES são apreciados pelos governos e universidades e são um recurso vital para os estudantes, que os auxilia na escolha do local onde estudar”*¹⁸

De acordo com Marginson (2007), este ranking enfatiza a reputação institucional e o nível de internacionalização e a sua classificação parece ter sido concebida para servir o mercado transfronteiriço de ensino superior, nos quais as universidades dos países anglófonos são melhor sucedidas. Considera ainda que, a nível metodológico, este ranking pode ser muito criticado, uma vez que não especifica quem é analisado e quais as questões do inquérito. De uma forma geral, Marginson (2007) considera que este ranking não constitui uma forma de competição capaz de criar incentivos positivos, parecendo um processo aleatório ou um jogo manipulado.

¹⁸ (<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>).

Em relação ao ranking da Universidade Shanghai Jiao Tong¹⁹, fundado em 2003, refere Marginson (2007), que é muito diferente do primeiro, uma vez que não existe a questão da reputação nem indicadores sobre o ensino, baseando-se em diferentes aspetos do desempenho na investigação, pelas publicações e citações no domínio das ciências, ciências sociais e humanidades, da quantidade de prémios Nobel, a formação e a empregabilidade. Como o ranking THES, este é também dominado pelos países anglófonos. De acordo com Marginson (2007), este ranking é mais bem fundamentado do que o anterior, uma vez que se baseia nos resultados e não na reputação, os métodos são transparentes e cria uma relação positiva entre melhor desempenho em termos de investigação relativamente aos outros indicadores, embora a questão dos prémios Nobel possa ser controversa. Em termos gerais, este autor considera que este ranking tem uma base melhor para a competitividade, embora os resultados da classificação se baseiem na investigação e nas publicações associadas.

No entanto, independentemente da metodologia, estes rankings têm acumulado popularidade no mundo do ensino superior, principalmente o Jiao Tong e Marginson (2007), considera importante a consideração da sua lógica e dos seus efeitos, particularmente no que respeita à diversidade e ao controlo da universidade sobre a sua missão e identidade. Assim, na sua perspetiva, os rankings atuam contra a diversidade, definida por Van Vught (2008), como a variedade de entidades dentro de um sistema, num determinado momento e pode referir-se à diversidade estrutural, sistémica, programática, de procedimentos, de reputação, constitucional e de valores ou ambiente institucional. Atuam também contra missões especializadas e estratégias de inovação. Para Marginson (2007), estes rankings tendem a normalizar o mundo do ensino superior

¹⁹ A título de curiosidade, Segundo o Ranking de Shanghai, a Universidade de Lisboa é a 3ª melhor do mundo no domínio científico de Engenharia Marítima, a 8ª na Detecção Remota, a 18ª na área de Recursos Aquáticos, e a 29ª na Engenharia Química. Surge também numa posição destacada noutros domínios científicos, nomeadamente, engenharia civil, 43ª posição mundial, os de ciência e tecnologia da instrumentação, ciência e tecnologia alimentar, ciências da agricultura e ciências veterinárias, entre a 51ª e 75ª posições mundiais, e os de matemática, ciências da farmácia e farmacêuticas, engenharia eletrotécnica e eletrónica, automação e controlo, ciência e engenharia de computadores e gestão do turismo e hospitalidade, todos posicionados entre os lugares 76 e 100. A nível mundial a Universidade de Lisboa está nas primeiras 100 universidades em 15 das áreas avaliadas. A nível nacional a Universidade de Lisboa ocupa o 1º lugar em 29 das 52 áreas avaliadas e encontra-se numa posição muito destacada das restantes universidades do país. O Ranking de Shanghai agrupa as suas avaliações em cinco grandes áreas científicas: ciências naturais, engenharia, ciências da vida, ciências médicas e ciências sociais. Em cada uma destas grandes áreas existem várias sub-áreas, que correspondem a domínios científicos internacionalmente reconhecidos. Foram os escalonamentos nestes diversos domínios que agora foram divulgados. <https://www.ulisboa.pt/noticia/ulisboa-no-topo-do-ranking-de-shanghai-2017>

como um único mercado global de universidades de investigação semelhantes que se podem classificar para efeitos comparativos. Depois, os rankings tornam-se um fim em si mesmos, mas não existe muita certeza quanto aos indicadores analisados ou se contribuem para a melhoria institucional ou do sistema, uma vez que cobrem apenas uma parte da atividade do ensino superior. No entanto, estas classificações são tratadas como sumativas e os rankings criam e reciclam reputações, protegem reputações estabelecidas e, no processo, afastam a atenção de muitos aspetos centrais do ensino superior. Assim, este autor refere que os efeitos dos rankings são preocupantes, especialmente a nível da diversidade e, quando “*os rankings não são desafiados nem interpretados, começam a determinar a missão e a identidade*” (2007: 124) da universidade. Os rankings criados externamente, em vez de serem criados pelas próprias universidades, podem moldar os propósitos, resultados e valores do ensino superior e defini-los de forma global, uma vez que cada ranking tem as suas aceções de ensino superior, o Jiao Tong, foca a investigação científica e o THES a reputação e a internacionalização, e assim, a aceitação destes rankings, implica a aceitação destes valores para o ensino superior. Por outro lado, e ainda com Marginson (2007), os rankings dão a ilusão de que o ensino superior, no mundo, se encontra em condições de igualdade, no qual as universidades se assemelham a empresas independentes e que a sua posição é determinada pela sua missão, estratégia e esforço. Mas as universidades não são independentes e estão ligadas à sua história, ao seu contexto, aos recursos nacionais e à capacidade de financiamento e desta forma, o poder normativo destes rankings, alimenta uma ilusão de que se trata de uma competição que qualquer um pode ganhar, ameaça as universidades em termos do controlo da sua identidade e coloca-lhe expectativas que apenas poucas conseguem alcançar.

C) American way of science e o fetichismo bibliométrico

Refere Barroso (2014), que esta expressão é da autoria de Luís Fernandes (2009) e que se refere, nomeadamente, à situação das ciências sociais, considerando a forma como se julga o trabalho dos académicos, sendo que o julgamento corresponde a um sistema de regras que nem sempre são claras e que emanam de fatores extracientíficos. A dimensão reguladora desta aceção prende-se com a crescente influência das investigações norte americanas e inglesas no sistema científico, num processo de dominação, ou para utilizar o termo de Altbach (2005) numa nova colonização. Os países dominados incorporam as regras como se fossem suas. Assim, o domínio vai ao ponto de ditar o que

é investigado, o formato que devem ter os encontros de especialistas, em que órgãos devem ser publicadas as investigações e em que língua devem expressar-se, geralmente, o inglês, que como refere Altbach (2005), é um novo latim.

O Fetichismo bibliométrico refere-se à homogeneização do perfil de avaliação dos docentes em termos de padrões definidos que, de acordo com Barroso (2014), configuram aquilo que André Freire (2014) apelida de “fetichismo bibliométrico”, que vai na mesma linha de Fernandes (2009), mas refere-se à desvalorização dos livros, à não inclusão de revistas de qualidade em bases internacionais, a desvalorização de publicações não escritas em inglês e pelo afunilar dos temas de investigação e publicação. No caso português, a desvalorização das publicações e dos livros na nossa língua é grave, na medida em que o português tem projeção internacional e é falado em alguns países e, além disso, a publicação dos resultados de investigação em português constitui uma devolução do investimento feito pela sociedade nestas áreas (Freire, 2014, cit. por Barroso, 2014).

D) MOOC

Estes cursos são disponibilizados de forma gratuita pelas grandes universidades norte americanas e outras, e também por empresas criadas para tal, que se começaram a desenvolver muito rapidamente em tempo muito recente. Obedecem a um objetivo de internacionalização e apresentam uma seleção de temas, áreas de conhecimento e pontos de vista ditada pelos interesses dos organizadores e a capacidade de difusão está associada a estratégias de marketing (Barroso, 2014). De acordo com Barroso (2014), a massificação destes cursos torna-os um meio de excelência para a difusão de mensagens subliminares ou paralelas que estão além dos conteúdos que disponibilizam. Para além disso, criam uma modalidade de consumo (2014: 31) de formação que pode alimentar a ideia de que as formações obtidas desta forma podem desinstitucionalizar as universidades.

E) Desinvestimento nas universidades públicas

A regulação transnacional é também levada a cabo pelas grandes agências internacionais, no caso português, o FMI, o BCE e a CE, que intervêm nos programas de

reestruturação económica e financeira e cuja regulação se exerce através da imposição de medidas de austeridade, representando, como refere Barroso (2014), uma opção política evidente a favor do abandono do Estado providência. Em relação ao financiamento público das IES, esta política significa a redução elevada de financiamento público destas instituições, no aumento de taxas e impostos nos salários docentes e de todo o pessoal académico e bloqueios na contratação de pessoal. As diretivas destas organizações são assumidas como legitimando as políticas nacionais e o imperativo da austeridade.

F) GATT, BM, OCDE²⁰

Em 1995, o GATS foi assinado pelos países membros da OMC, com vista à liberalização progressiva dos serviços, sendo que a lista de serviços deste acordo compreende 12 itens, destacando-se o 5) Educação e o 12) “Outros serviços não mencionados em qualquer outro lugar” (WTO, 2003, cit por Siqueira, 2004; Ribeiro, 2006), que permite a inclusão de qualquer outro serviço que possa ser criado.

Quando o GATS foi assinado, houve a concordância da inclusão de todos os serviços no acordo, exceto os providenciados no âmbito da autoridade governamental, que não sejam fornecidos comercialmente e não compitam com outros fornecedores de serviços o que, como refere Siqueira (2004), em relação à educação significa que se algum governo cobrar taxas pelos serviços educativos, forneça cursos pagos em acordos ou desenvolva investigação e seja remunerado, se fornecer educação à distância, está a atuar numa base comercial, já não se inclui na exceção, pois entra em concorrência com outros prestadores de serviços. Ribeiro (2006) refere que a inclusão da educação nesta lista de serviços resultou de pressões dos países mais desenvolvidos como os EUA, Austrália, Nova Zelândia, que recebem um grande número de estudantes internacionais (Larsen, Martin & Morris, 2002; Siqueira, 2004; Ribeiro, 2006), interessados no potencial

²⁰ No final da 2ª GM, foi criado o Banco Mundial (BM), com o objetivo de prover empréstimos aos países afetados pela guerra para a sua reconstrução, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que atuaria ao nível das finanças dos países, por forma a garantir o valor das reservas/moedas dos mesmos, com base no valor do ouro. (Siqueira, 2004, Ribeiro, 2006; Robertson, Bonal e Dale, 2002). Siqueira (2004) destaca o facto de nesse período terem sido criados também as Nações Unidas (ONU) e a Declaração dos Direitos Humanos e Sociais que postulavam a colaboração recíproca entre os países e não a competição. A formação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), as crises petrolíferas de 1974 e 1979, entre outros fatores, conduziram os países mais ricos, através da redução de recursos, a enfraquecer a ONU, a partir de 1980. No entanto, o BM e o FMI foram reforçados, e passaram a atuar em conjunto, o primeiro como auxiliar de cobrança das dívidas externas, em que os países endividados podiam adotar ajustes estruturais através de empréstimos nacionais e setoriais, privatizassem parte do setor público e abrissem os mercados (Siqueira, 2004).

lucrativo do mercado educativo e no acesso ao mercado internacional com o propósito da expansão e do lucro.²¹

Siqueira (2004) destaca as particularidades a nível do serviço educação²², baseando-se num documento de 1998 da OMC, sobre os serviços educacionais que salienta a importância económica da educação, nomeadamente nos países que recebem muitos alunos estrangeiros (EUA, Austrália, Inglaterra, França...) e refere o potencial de gastos com os serviços educativos em países com mais população em idade escolar, destacando o facto de que a redução de financiamento público tem provocado a procura de fontes alternativas de financiamento, a adoção de novas práticas de gestão e o

²¹ Este acordo tem várias regras gerais, das quais Siqueira (2004) e Robertson, Bonal e Dale (2002) destacam, no plano educativo, as da Nação mais favorecida (NMF) - nenhum país pode receber tratamento inferior em relação a outro, o que significa que todos os benefícios/direitos competitivos são estendidos a todos os países ou bloco de países (EU, Mercosul, etc.), o que, com a expansão de instituições cujo propósito é o lucro, poderia gerar formações pouco idóneas e cursos sem validade. A regra da Transparência - todos os países devem publicar as normas relativas aos serviços, responder a pedidos de outros países e a possibilidade de contestação junto da OMC e aqui, Siqueira (2004) refere-se à importância do julgamento daquilo que é ou não relevante, uma vez que *“certamente o interesse dos grandes grupos empresariais, pautados nas regras do mercado, terão procedência sobre os direitos humanos e sociais (moradia, alimentação, educação, saúde, etc.)”* (2004: 149). A regra da Regulamentação Doméstica - deve ser administrada de forma racional, por forma a prever que medidas em relação a requisitos e procedimentos de qualificação, nível técnico e licenciamento não constituam barreiras desnecessárias ao comércio, o que na ótica desta autora, é possível de se contornar. A regra do Reconhecimento - os países podem reconhecer a educação, experiência obtida, licenças e certificações dadas por outro país, aquando do licenciamento ou certificação dos fornecedores e que o reconhecimento deve basear-se em critérios aceites pelas partes envolvidas e que os membros deveriam de trabalhar cooperativamente com organizações governamentais e ONG, com vista ao estabelecimento de padrões internacionais e critérios de reconhecimento, válidos para a prática de serviços e profissões, item que visa a eliminação das exigências de validação de cursos ou outras autorizações para o exercício profissional em cada país e substituí-los por uma certificação internacional. A regra de Restrições para Resguardar a Balança de Pagamentos - países com dificuldades financeiras podem adotar restrições no comércio de serviços, restrições que não podem ir contra as regras do FMI, devem evitar danos aos interesses comerciais, económicos e financeiros de outro país e não devem proteger setores, o que impede um tratamento diferenciado com base em princípios e necessidades distintas dos critérios do mercado e a sua procura de lucro. A regra de adesão voluntária - os membros não podem limitar o número de fornecedores, do valor total de transações, à quantidade de serviço efetuado, ao número de pessoas que pode empregar o fornecedor de serviços, a participação de capital estrangeiro em empresas nacionais e restrições ou exigências de formas específicas de organização legal. Tal regra, de acordo com Siqueira (2004) pode precipitar processos de fusão, aquisição e desnacionalização de serviços básicos, para além de poder originar competição entre fornecedores, que poderá ocasionar a prestação de serviços de baixa qualidade devido à necessidade de reduzir custos, e ocasionar a exploração de mão de obra. Siqueira (2004) destaca ainda o artigo que se refere ao Tratamento Nacional - deve ser dado o mesmo tratamento a fornecedores nacionais e internacionais, o que se pode traduzir no facto de se o estado fornece determinado serviço público (transporte, educação, saúde), se for entendido como uma oferta comercial ou que entra em competição, pode ser exigido que o estado tenha que oferecer as mesmas condições a outros provedores como edifícios, bolsas para alunos, pagamento de pessoal, etc.

²² Em relação ao comércio de serviços, educação incluída, estes organizam-se em quatro modos de oferta: Modo 1) oferta transfronteiriça, de fornecedores com sede num país para outro; Modo 2) consumo no exterior, por indivíduos de um país noutro país membro; Modo 3) presença comercial, através de franchising, instalação de campus no país de realização do serviço; Modo 4) presença de pessoas nativas, pessoas de uma nacionalidade que executam serviços noutro país membro (consultores, professores, etc.). Os países podem pronunciar-se relativamente à aceitação de cada um dos modos (Knight, 2003; Larsen, Martin & Morris, 2002; Siqueira, 2004, Ribeiro, 2006).

aparecimento de novas formas de parceria entre público e privado. Neste documento, a classificação de serviços educativos abrange todas as formas de educação, destacando-se o n.º 3) serviços de educação superior (toda a formação pós-secundária, técnica, profissionalizante, graduação e investigação). Para além disso, também são incluídos os serviços de suporte à educação ou relacionados, como alimentação, alojamento, etc., e a sua oferta baseada numa lógica de mercado ou de lucro.

Siqueira (2004) aponta ainda para o facto de que o BM tem vindo a promover esforços e a organizar eventos no sentido de promover a interação e o financiamento de grupos interessados no negócio educativo nos países em desenvolvimento, havendo inclusivamente a realização de feiras internacionais para a sua promoção, que reúne países vendedores do serviço, países que querem comprar, empresas de setores e serviços educacionais, de informática, de comunicações, organismos internacionais, universidades.

De salientar, com Robertson, Bonal e Dale (2002), que o GATS é menos conhecido que as outras organizações supranacionais que podem influenciar as políticas nacionais, como o BM, a OCDE e a UNESCO, que age de forma diferente destas, uma vez que opera através de regras obrigatórias, em vez de influenciar ou impulsionar e tem o potencial de afetar os sistemas educativos e práticas educativas nacionais mais do que qualquer outra organização deste género e que, além disso, não tem uma agenda social como outras entidades supranacionais.

A inclusão da educação no GATS transforma-a num serviço comercial e elimina quaisquer barreiras para o seu livre comércio, e permite que os países “vendedores” de educação possam impor as suas estruturas e formas educativas em qualquer país membro e ter os mesmos privilégios e direitos que as instituições públicas, locais e nacionais (Siqueira, 2004). No entanto, em termos reais, poucos países membros assumiram compromissos de liberalização no que concerne ao ensino superior (Ribeiro, 2006). Simultaneamente, como referem Knight (2015) e Altbach (2015), vários especialistas em comércio referem que a mobilidade internacional no ensino superior já acontece há muito tempo e questionam-se porque existe tanto debate à volta deste assunto e, parte da resposta reside no facto de o ensino superior nunca ter estado sujeito às regras do comércio internacional até recentemente e ser considerado como uma mercadoria de troca, constituindo a associação da educação a um bem de consumo um assunto recente.

Siqueira (2004) considera que, quanto mais se *terceiriza atividades* (2004: 155), se vendem serviços e se faz marketing comercial no setor público, mais vulnerável este setor se torna à regulamentação do GATS e à comercialização da educação, saindo da esfera do exercício da autoridade governamental para ser considerado um fornecedor de serviços como qualquer outra entidade comercial, uma vez que passa a prover educação numa base comercial e em competição com outros possíveis provedores. Desta forma, os países podem ser processados por outros países membros por colocarem barreiras a este comércio livre educacional e exigir o mesmo tratamento que é dado às entidades públicas.

Altbach (2001) e Ribeiro (2006), referem que esta liberalização pode trazer consequências positivas e negativas, sendo as primeiras, o aumento de investimento na educação, o aumento de benefícios para o consumidor, pela consequente diminuição de preços associada a um mercado competitivo, a atualização tecnológica e que a utilização da Internet e do inglês como língua franca para a comunicação científica e o ensino, torna as comunicações mais fáceis e rápidas. Também que comercialização do ensino superior traz benefícios aos países importadores, que ganham acesso a sistemas de ensino superior de qualidade elevada, e aos países exportadores, que ganham lucros.

Em termos de consequências negativas, Siqueira (2004) considera que a inclusão da educação no GATS pode transformá-la num processo simples de comercialização, em que os países mais ricos seriam os vendedores e os países em desenvolvimento os compradores de vários tipos e formas de serviços educativos diretos e associados, sendo que, *“tal perspectiva fere a soberania e a autonomia das nações, num caminho que pode levar à perda da diversidade cultural e dos valores locais”* (2004: 155). Ribeiro (2006) refere-se à desnacionalização do setor educativo, ao aumento da competitividade, com prejuízo para os grupos mais pequenos, ao agravar das diferenças nacionais e regionais, uma vez que a lógica de mercado é mais favorável aos países mais ricos e ainda que o Estado é afastado de uma das suas responsabilidades estruturais, o que pode aumentar a desigualdade social, uma vez que o mercado procura o lucro e não garante a educação para todos. Altbach (2001; 2015) também se pronuncia sobre o acentuar das desigualdades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, referindo que as desigualdades serão mais pronunciadas. Nos dois tipos de países perde-se o caráter de bem público do ensino superior (Tilak, 2009). Uma vez que os países do centro são mais fortes e dominantes e os da periferia são cada vez mais marginalizados, e também que as normas e os valores, a linguagem e as inovações científicas do centro abafam outras

práticas e ideias, é nestes países que se encontram as maiores universidades e centros de investigação e as maiores multinacionais no novo contexto de conhecimento global. Refere ainda que num contexto de mercado aberto, os fornecedores de educação mais ricos e mais fortes terão acesso ilimitado e que as instituições e os países que não conseguem competir estarão em desvantagem, contribuindo desta forma para o aumento da já existente desigualdade no mundo da investigação. Considera que se assiste a uma neocolonização por parte de empresas multinacionais, dos aglomerados de telecomunicações e de algumas universidades abastadas, que procuram o domínio, não pela cultura nem pela política, mas pelos ganhos comerciais, o que se traduzirá, nas palavras do autor na “*perda de autonomia intelectual e cultural por aqueles que são menos poderosos*” (2015: 4). Marginson (2007) refere que o GATS tem pouca consideração pelo valor do fluxo livre do conhecimento ou a necessidade de alinhar protocolos de reconhecimento, exceto no domínio em que possam constituir um aumento ou inibição ao comércio mundial, não existindo consideração dos *males públicos* (2007: 327), como a desigualdade entre os países e de que forma estas podem enfraquecer o desenvolvimento humano.

Knight (2003) considera que até à data somente têm sido discutidos aspetos legais, técnicos e económicos no âmbito do GATS. No entanto, o aumento do número de fornecedores privados, a comodificação da educação e a perspetiva de novos enquadramentos políticos sobre o comércio devem motivar a reflexão sobre o papel e o financiamento das IES públicas na sociedade, referindo o facto de que a “*trindade ensino/aprendizagem, investigação e prestação de serviços à sociedade tem tradicionalmente guiado a evolução das universidades*” (2003: 16). A autora questiona se estes valores se manterão nos diferentes provedores privados de educação ou se serão desagregados e que valores que têm orientado a educação pública como a liberdade académica e autonomia institucional estão a ser escrutinados em alguns países. Questiona também se a educação ainda é um bem público, no sentido de contribuir para o desenvolvimento social ou se é cada vez mais entendida como um bem de consumo privado individual. Neste debate, existem os que afirmam que é necessário o reforço desses valores, enquanto que outros defendem o afastamento destes, tendo em conta a globalização, e ainda outros consideram que se o ensino superior quiser manter a sua característica de bem público, terá que se afastar das suas tradicionais fontes públicas de financiamento em direção a abordagens mais mercantis. Assim, de acordo com a autora,

esta nova ênfase no comércio e nas suas regras, exige uma rigorosa apreciação dos valores do ensino superior e talvez a comercialização do ensino superior seja um elemento fundamental que virá a definir e a servir como contraste entre as abordagens nacionais do papel e objetivo do ensino superior.

Na opinião de Tilak (2009), considerar o ensino superior como uma mercadoria comercializável, é complexo, perigoso e comporta alguns riscos como: a) o facto de deixar de ser um bem público, deixar de servir o interesse público e passar a servir interesses individuais; b) enfraquecimento do compromisso e do financiamento público por parte dos governos perante o ensino superior e promoção de uma privatização acelerada deste grau de ensino, convertendo as IES, que são instituições sem fins lucrativos, em instituições com estes fins, a produção de lucro, podendo eventualmente o ensino superior ser totalmente absorvido pelo privado deixando o sector público quase impercetível; c) a mercantilização pode conduzir à extinção de disciplinas que estão na base do desenvolvimento humano mas que não geram lucro, havendo um incremento em cursos mais lucrativos; d) a produção de conhecimento pode ser afetada e pode conduzir a um “*capitalismo do conhecimento*” (*knowledge capitalism*) (2009: 460), a redução do papel do Estado e o aumento do papel dos mercados nacionais e internacionais pode restringir severamente o ensino superior e aumentar as desigualdades educativas a nível nacional e entre países; e) sendo o conhecimento um bem público, o papel do ensino superior é fundamental na sua produção e na investigação, a mercantilização pode pôr em risco a investigação, subjugada aos interesses do mercado que pode satisfazer necessidades imediatas mas não tem uma visão das necessidades a longo prazo; f) o progresso no ensino superior depende de um sistema de contrato social ao longo do tempo, entre as gerações mais velhas, as mais novas e o sistema de ensino superior que assenta no princípio de que a geração de adultos do presente sustenta a educação do futuro, ou seja, a responsabilidade que uma geração sente em relação à geração futura é um recurso público valioso, cujo mecanismo assenta nos impostos. Ou seja, a geração presente de contribuintes financia a educação das gerações a seguir e se o ensino superior for considerado como um bem privado como uma responsabilidade individual de “*autofinanciamento, através de propinas e empréstimos (...) o financiamento individual do ensino superior provirá do rendimento individual futuro, estando o princípio do contrato social em apuros*” (2009: 461); g) a mercantilização do ensino superior pode colocar em risco o conceito de direitos humanos em vigor, uma vez que o acordo GATS

entra em conflito com as convenções da UN (Tilak, 2009). Ou seja, para Tilak (2009), a mudança de percepção do ensino superior, de bem público para uma mercadoria, aliado às reformas do ensino superior que não levam em conta o contrato social, podem ter implicações perigosas ao substituírem valores académicos por considerações sociais, interesses individuais sobre interesses coletivos e necessidades de curto prazo sobre necessidades de longo prazo e, salienta ainda o facto de as IES não serem empresas comerciais, o ensino superior estar relacionado com a cultura e com os valores sociais e as IES serem instituições sociais importantes que dão um enquadramento para uma interação distinta e única entre vários tipos de pessoas e entre as gerações e as nações, o que torna o ensino superior muito diferente do tipo de bens e serviços abrangidos pelo GATS (Tilak, 2009).

Especificamente, em relação ao BM, e de acordo com Woodhall (2003), esta entidade utiliza o termo “educação terciária” ao invés de ensino superior, no sentido de considerar que as IES são apenas uma parte integrante de um sistema diversificado deste tipo de educação. Advoga uma alteração no papel do Estado, encorajando a criação de incentivos para as instituições, em vez de um controlo a nível central, orientando estas instituições, públicas ou privadas de uma forma flexível, através do estabelecimento de uma matriz política coerente, da criação de um ambiente regulatório propício e conferindo incentivos financeiros apropriados. Além disso, tanto o BM como o GATS, aplicam um léxico comercial ao empreendimento educativo, assumindo-o como um serviço comerciável. Por outro lado, e conforme Ozga e Lingard (2007), o BM identifica os requisitos que a educação deve prover como adaptabilidade, criatividade, flexibilidade e inovação, referindo que tais requisitos são melhor providenciados em sistemas educativos desregulados nos quais se maximiza a competição, o setor empresarial está envolvido e onde são desenvolvidos hábitos de empreendedorismo.

Referindo-se ao campo global de política educativa, Ozga e Lingard (2007), e que este campo se desenvolve sobre dados, números e indicadores estatísticos comparativos de várias ordens, consideram o caso da OCDE e a publicação de indicadores no relatório *Education at a Glance*, como reunir os indicadores de um crescente número de países somente num campo comparativo é algo de significativo, no sentido em que estes dados relacionam-se e podem constituir uma forma de governar, uma vez que as tendências no sentido da desregulação e da avaliação dos sistemas produzem uma necessidade crescente de informação expressa em indicadores, objetivos e boas práticas. Tanto a OCDE como

o BM salientam que a educação fornece as qualidades para a participação na economia do conhecimento. Como referem Ozga e Lingard (2007), as políticas educativas que estão ligadas à economia do conhecimento “*constituem um discurso educativo global e centralizado do momento presente, um discurso que por vezes circula sem referência ao contexto, particularmente na sua difusão e assunção em muitas nações do sul global*” (2007: 71). Conforme estes autores, para estas entidades, o conhecimento produtivo favorece a vantagem competitiva no mercado internacional.

Assim, deu-se uma reformulação nos sistemas estatísticos nacionais dos países membros da OCDE e, de acordo com Ozga e Lingard (2007), a investigação sobre a política educativa europeia recente evidenciou a forma como a recolha de dados educativos no contexto europeu, afetou substancialmente as categorias e a política de recolha de dados numa série de países membros da EU como Portugal e a Grécia, fenómeno que, quando combinado com os efeitos dos relatórios de política da EU e da OCDE, operam no sentido de moldar as políticas educativas nacionais, constituindo-se numa *magistratura de influência* (2007: 76) ou como refere Nóvoa (2010), “*a invenção de indicadores comparáveis não é somente uma operação para descrever a realidade; é também uma forma poderosa de construir novas ideias e práticas em educação*” (2010: 265).

Neste sentido, conforme Nóvoa (2010), a política é construída através de uma lógica de comparação eterna, legitimada e agilizada através de meios que procuram as soluções mais benéficas e eficientes e, desta forma, a comparabilidade é considerada como uma solução que se transformará na política, constituindo-se num mecanismo que legitima a intervenção das entidades supranacionais nos assuntos educativos nacionais. Além disso, esta lógica fabrica um vocabulário positivo traduzido em termos como troca, reflexão conjunta e acordo (2010: 270) e, na opinião deste autor, o que é apresentado como estratégia, deveria ser entendido como uma forma de governança.

Capítulo 3: Financiamento do Ensino Superior

1. Definição de financiamento e fontes de financiamento

Para a presente investigação, considera-se a definição do termo financiamento elaborada por Cabrito (1999), como sendo a tradução de

“uma realidade complexa e variada, tributária das especificidades particulares do contexto em que se inscreve o sistema de ensino, seja na sua componente tradicional, histórica, política ou económica, que espelha o conjunto das relações que ocorrem entre o sistema e os estabelecimentos educativos e um conjunto diversificado de entidades financiadoras, as quais asseguram os fundos necessários à sobrevivência do sistema e das suas manifestações institucionais” (1999: 110).

Ou seja, o financiamento consiste num conjunto de processos para obtenção dos recursos necessários para que as IES mantenham as suas funções (Goksu & Goksu, 2015). Fontes de financiamento, correspondem a qualquer entidade ou conjunto de entidades que entregam fundos diretamente à instituição para o exercício das suas atividades (Cabrito, 1999; 2002). Ainda com Cabrito (1999), o termo mecanismo de financiamento corresponde ao dispositivo que estabelece a forma como são disponibilizados os fundos à instituição, de onde resulta o montante calculado, sendo fator distintivo deste mecanismo a forma como é determinado este montante de recursos financeiros a entregar a cada IES, que vão traduzir as despesas do ES, definidas como a soma total de dinheiro ou fundos alocados de orçamentos públicos ou privados para esta modalidade (Goksu & Goksu, 2015). As IES podem ser financiadas a partir de vários indicadores como o número de alunos por docente, o número de alunos matriculados, o número de diplomados, o custo real de cada oferta educativa, o custo médio e o custo marginal por aluno, a diversificação disciplinar, os graus académicos atribuídos, diversificação e qualidade da investigação científica ou a qualidade do seu desempenho (Darling et al., 1989; Kaizer et al., 1992, cit. por Cabrito, 1999). É este conjunto de condições que distingue o mecanismo de financiamento e que condiciona o volume e a natureza dos recursos financeiros que as IES dispõem para a prossecução dos seus objetivos (Williams, 1999, 1995, cit. por Cabrito, 1999). Este mecanismo de financiamento é condicionado pelos objetivos da fonte e os fundos entregues dependem das expectativas em relação à

instituição e o cumprimento de determinadas funções pelo sistema educativo constitui o elemento justificador do financiamento em si (Cabrito, 1999, 2002). Assim, o processo de financiamento, dado que visa o cumprimento de determinados objetivos estabelecidos previamente, pode influenciar decisivamente o funcionamento da instituição alvo do financiamento (Cabrito, 1999, 2002).

2. A evolução do financiamento do ensino superior

Apesar dos poucos documentos que chegaram à atualidade no que respeita ao financiamento das IES, Gieysztor (1992) considera que as necessidades e recursos financeiros variaram ao longo do tempo e assumiram uma importância crescente, podendo extrair-se algumas tendências nas práticas financeiras. Assim, as receitas das universidades provinham de fontes internas e externas, como são exemplo, as graças (dispensas das condições estatutárias para o grau), outras dispensas, dinheiro coletado das nações (os alunos internacionais eram organizados de acordo com a nacionalidade, dentro das salas, na universidade em grupos que se designavam por nações) e *colectae*, impostos coletados aos estudantes, uma a duas vezes por ano, para o pagamento de alguns oficiais da universidade, aos professores e despesas comuns. No final da Idade Média, a *colectae* pesava pouco aos estudantes, mas os exames, as taxas de graduação e ofertas em géneros aos mestres, constituíam despesas avultadas. Na segunda metade do séc. XV, os estatutos da universidade regularam e limitaram a exigência de propinas (Gieysztor, 1992). No que respeita às fontes de financiamento externas, podiam provir das esmolas eclesiásticas, salários pagos pelo rei, duques ou pela cidade, ofertas, heranças e dádivas entregues para o apoio permanente da universidade.

Uma das características das primeiras universidades, era o facto de o ensino e os graus atribuídos serem gratuitos. Eram instituições pobres (Serrão, 1983), pois não dispunham de instalações próprias, utilizavam os claustros diocesanos e os edifícios conventuais em dependência absoluta dos prelados e das instituições religiosas. A situação alterou-se devido ao aumento do número de estudantes, o que obrigou à criação de novos edifícios e o ensino começou a ser ministrado em escolas construídas para tal. De acordo com Serrão (1983: p. 24) “*este facto e a obrigação de prover ao sustento dos mestres levou as Universidades a solicitar derrogações ao princípio da inscrição e dos*

exames gratuitos, tornando-se depois corrente a existência de arcas para a recolha de propinas e outras taxas.”

No caso português, no início, como conta Neto (2013), o poder real geria as finanças universitárias, assegurando as condições para o seu funcionamento e, para isso, eram atribuídos à universidade verbas e cedências patrimoniais, de forma direta, e indiretamente, por “*via da administração de réditos eclesiásticos, geridos e distribuídos segundo critérios discricionários da Coroa*” (2013: 168). A atribuição destes fundos requeria a aprovação da igreja, mas, aparentemente, esta não levantava objeções e aceitava as propostas reais. Refere Neto (2013) que, durante algum tempo, o orçamento do Estudo português estava fixado em 3000 libras anuais. Em relação às despesas, e com o mesmo autor, a parte maior do financiamento destinava-se ao pagamento dos salários dos mestres para pagamento da docência, que provinha das rendas cedidas pelas instituições religiosas apoiantes do Estudo, a pedido dos próprios e autorizadas pelo papa. A forma de financiamento manteve-se, mas acolheu mais fontes, envolvendo comendas de seis igrejas. Mais tarde, incluiu rendas de algumas igrejas, manteve-se a modalidade de pagamento dos salários dos docentes através de rendimentos eclesiásticos e no final do séc. XIV eram também contribuintes as catedrais de Lisboa e Braga, dioceses não nomeadas, colegiadas, mosteiros e priorados (Neto, 2013). Apesar das contribuições das igrejas serem a fonte de financiamento dominante existiam outras como prebendas completas atribuídas aos mestres para os seus salários. Outra fonte era o pagamento de talhas aos docentes pelos escolares, sendo que o valor exigido estava dependente de um “*escalonamento feito em função do estatuto socioeconómico dos estudantes, para o que estavam previstos inclusivamente cálculos de ajustes e correções monetárias face a eventuais cenários de desvalorização financeira*” (2013: 169).

Para além das despesas fixas, os salários dos docentes e administrativos, existiam outras menos comuns como a manutenção dos edifícios e despesas judiciais envolvendo académicos e assim, por forma a fazer face a estes gastos, foram, ao longo do tempo, “*operacionalizados e articulados esquemas de autofinanciamento no interior do Estudo português, capazes de complementarem as subvenções eclesiásticas e as dotações régias que constituíam as suas principais fontes de financiamento*” (Neto, 2013: 170). Ainda com Neto (2013), no que concerne ao autofinanciamento, este apresentava uma natureza taxativa, como as talhas pagas aos escolares, aos mestres e a cobrança de propinas e, provavelmente, cobrança de taxas relativas à concessão de graus, multas e coimas

pecuniárias aplicadas por incumprimento das normas disciplinares. Ainda a provável exploração financeira de bens do Estudo por parte da sua administração ou a prestação de serviços qualificados ligados à escrita, cálculo, médicos, consultoria jurídica, com potencial de retorno. Finalmente, o autor infere, face aos exemplos de outras instituições de ensino da mesma altura, que o Estudo poderia receber ainda doações de bens móveis, imóveis e financeiros concedidos por várias entidades como monarcas, eclesiásticos, mecenas e antigos discípulos (Neto, 2013). Aparentemente, e de acordo com Neto (2013), o modelo de Salamanca terá inspirado o modelo português de financiamento, uma vez que em ambos existia uma forte contribuição do clero sob a forma de rendas e benefícios eclesiásticos, estando a supervisão da aplicação desses créditos a cargo do rei. Esta supervisão não se limitava a estas fontes de financiamento, dado que muitas vezes o rei assumia ou comparticipava as despesas universitárias e concedia bolsas de estudo aos escolares. Em ambas as instituições, existiam modos de autofinanciamento análogos, com incidência em fórmulas baseadas na taxação e tributação dos estudantes. Considera Martins (2013) que a contribuição do clero, a pedido real, não deve ter sido fácil, era provavelmente modesta, nos primeiros anos do Estudo os apoios eram parcos e, “à maneira do que aconteceu em Oxford ou Paris, pensar-se-ia que iriam surgir certos mecenas, criadores de «colégios» para os estudantes mais pobres” (2013: 50), para que estes pudessem ter as condições básicas de alimentação e alojamento para desenvolverem os seus estudos, mas tal não aconteceu entre nós, sendo raros os primeiros apoios a este nível. Os modelos de financiamento da universidade na Península Ibérica parecem ainda inspirados no modelo de Bolonha, pois existia um grande afluxo de estudantes ibéricos a esta universidade, mesmo após a fundação dos dois Estudos que, como refere Neto (2013), eram muito atraídos pela tradição e qualidade do ensino de Direito que era ministrado nesta instituição.

Considera Neto (2013), que a autonomia económica-financeira das universidades era pouca e, conseqüentemente, existia também uma sujeição política ao poder real, das universidades de iniciativa real em comparação com as de iniciativa canónica. A universidade portuguesa, a sua dependência de financiamento em relação à tutela real era mais forte e intensa do que nas universidades mais antigas e maiores, que seriam dotadas de receitas mais diversificadas e com outra capacidade de autofinanciamento. Existiam fatores que escapavam ao controlo dos Estudos como a sua dimensão, centralidade, tipo de público e capacidade de acumular riqueza (Neto, 2013). Da mesma forma, a autonomia

patrimonial estava no poder real, uma vez que parece ter sido sempre a monarquia a facultar as instalações necessárias para o ensino no Estudo, cedendo espaços para as lições, atribuindo alojamento a estudantes e mestres ou legislando sobre o tema (Neto, 2013).

Apesar dos vários esforços do poder real em relação ao Estudo, Martins (2013) enumera os graves problemas de estrutura, sem solução, desde as origens, salientando-se o financiamento sempre escasso, a ausência de recursos próprios para pagamento de salários e despesas oficiais e com estudantes,

“colocando a Universidade na dependência de precárias rendas agrícolas, desviadas de igrejas que as recebiam para o seu sustento e que as calamidades do tempo e a inflação galopante tinham feito decair o seu valor inicial. Estes condicionamentos tornavam igualmente frágil e incerto o apoio do rei que, ciclicamente, se via na necessidade de impetrar no papa novas fórmulas e rendas, atraindo as iras contidas de novos clérigos defraudados nos seus benefícios” (2013: 87).

Também a falta de instalações próprias para o Estudo e de alojamento para os estudantes, originou alguma animosidade entre o poder local e os habitantes das cidades contra os estudantes e o Estudo, pois os privilégios concedidos aos académicos, eram inicialmente eclesiásticos. Foi criado o cargo de conservador do Estudo, que se traduziu em maiores privilégios para os académicos, retirando rendimentos do poder local e limitando a sua atuação. Os conflitos entre cidade e estudantes eram frequentes e o rei era chamado a intervir, reforçando o seu poder sobre o Estudo e sobre a cidade. Finalmente, a incapacidade do Estudo em projetar-se e conseguir atrair alunos e professores, não tendo assim mostrado utilidade funcional e não justificando um empreendimento tão dispendioso pois nem formou funcionários para o rei, nem para a Igreja nem para a cidade. (Martins, 2013).

De acordo com Rydder-Simoens (2001), a falta de recursos financeiros nas universidades era uma constante, tanto na era medieval como na era moderna e, apesar de existirem algumas instituições que se encontravam em melhor situação económica, a maior parte vivia com muitas dificuldades e abaixo do nível de subsistência. Se a autoridade responsável não garantisse um financiamento considerável e sistemático, a

sobrevivência das instituições era complicada, mesmo que ocasionalmente pudesse receber doações, que podiam prover um certo alívio, mas temporário.

A partir do século XV, o financiamento ficou cada vez mais a cargo das autoridades municipais e territoriais, o que se traduzia num maior controlo e autoridade sobre a universidade por parte destas. O facto de depender em crescendo destas entidades não alterava a sua situação financeira, quase sempre precária, dado que em tempos de guerra ou crises, o financiamento às universidades não era uma prioridade, pois as próprias autoridades muitas vezes se encontravam com dificuldades financeiras e, por forma a garantir a subsistência em tempos adversos, eram feitas economias mais dramáticas (Rydder-Simoens, 2001).

No que respeita aos rendimentos, Rydder-Simoens (2001), refere que podiam ser provenientes de duas fontes: as propriedades que possuíam e que poderiam dispor como entendessem, como bens de raiz (herdades, terras, casas, lojas, etc.) e bens móveis (doações de filantropos que faziam doações em dinheiro, renda, outros rendimentos que serviam por exemplo para manutenção de edifícios e despesas com equipamentos), e as propriedades de que somente usufruíam, fazendo parte destas os dízimos e as prebendas clericais, embora, a partir do séc. XVII, os soberanos fossem transformando em regra a concessão, apenas para usufruto, de uma parte importante das suas propriedades, o que reduzia a liberdade de movimentos da instituição e colocava em risco a sua existência. Outros rendimentos referidos pela autora consistiam nas propinas de matrícula e graduação dos estudantes, multas, pequenas dádivas individuais utilizadas para fins determinados como a aquisição de livros, material escolar ou mobiliário. As universidades dispunham ainda de objetos doados como coleções de joias, tapetes, ornamentos.

De acordo com Rydder-Simoens (2001), a transferência da universidade de Lisboa para Coimbra, em 1537, foi imediatamente seguida pela incorporação de duas fontes de rendimento, acrescentadas às que a universidade já possuía: uma proveniente de uma série de igrejas paroquiais que iam de Matosinhos a Freixo de Numão e, passando a universidade a ser sua padroeira, recebia os seus dízimos. A outra fonte de financiamento resultou do desmembramento do priorado mor de Santa Cruz, que incluía propriedades, direitos sobre a produção (dízimos, foros, rações) e direitos jurisdicionais, sendo que estas duas rendas representavam cerca de 84% do financiamento da universidade. Além disso, as propinas pagas pelos estudantes, pequenas, até à reforma pombalina, no ato de

matrícula e mais elevadas na concessão de graus, que remuneravam os professores e funcionários. No início do séc. XVIII, a gestão corrente gerou excedentes, que foram rentabilizados através de empréstimos com juros, sendo que “*a estrutura da receita da Universidade de Coimbra, em meados de setecentos, era assim constituída: rendas e laudémios (64,8%), propinas (23,8%), juros (7,9%), ficando 3,5% para outras receitas, por vezes eventuais*” (2001: 178-179). Em relação à universidade de Évora, inicialmente subvencionada anualmente pelo Infante D. Henrique, foi dotada pelo próprio de *fundo de fazendas para património* (2001:179), constituído por 17 herdades que tinham sido desanexadas da mesa episcopal e da fábrica da Sé de Évora, outros rendimentos de igrejas e pagamentos em dinheiro e géneros, numa soma de cerca de 11 contos de réis, em que 63% provinham dos bens da Sé e 27% de outras origens (Rydder-Simoens, 2001).

O financiamento do ensino superior, até ao início do século XIX, estava maioritariamente a cargo do estudante, não havendo financiamento pelo Estado, as universidades eram instituições viradas para os estudantes uma vez que estes eram os principais financiadores, o que fazia com que os professores e as instituições respondessem mais às exigências dos alunos (Ziderman & Albrecht, 1995). A entrada do Estado no financiamento e na provisão das instituições deveu-se à necessidade da formação de indivíduos nas carreiras técnicas e administrativas na função pública. A industrialização, o progresso e a influência do capital humano deram à universidade outros papéis a nível da investigação e na formação de pessoas (Ziderman & Albrecht, 1995). As universidades na Europa tornaram-se essencialmente “*instalações de formação de profissionais, sendo o Estado o primeiro empregador e cobrindo os custos educacionais*” (Ziderman & Albrecht, 1995: 6). No século XX, estes sistemas tiveram uma rápida expansão um pouco por todo o mundo e, à medida que a industrialização também aumentava, este modelo foi também importado para os países em desenvolvimentos, ex-colónias europeias, que quando adquiriram a independência, já tinham um sistema universitário modelado e a maior parte dos líderes destes países optaram pela escolha de uma expansão rápida deste sistema (Altbach, 1989; 2004; Ziderman & Albrecht, 1995; Roberts, Cruz & Herbst, 2001). O papel do Estado continua a ser dominante na maior parte dos sistemas de ensino superior. No entanto, a pressão para aumentar as receitas face à progressiva redução da atribuição dos orçamentos de Estado para esta área, bem como a austeridade financeira que muitos países atravessam, o aumento do número de alunos, conduziu também ao aumento do custo destes sistemas

e levou à necessidade de procura de fontes alternativas de financiamento. Considera William (1999) que, embora no contexto norte americano, mas que pode ser extensível ao europeu e que neste se prolongou em alguns países por cerca de mais duas décadas, se tende a pensar nos anos 60 como a época dourada no ensino superior, com a expectativa de que se irá regressar a esse período de prosperidade, mas parece que agora, *“esses dias e não os de hoje – eram tempos anormais”* (1999: 65).

Neste sentido, na década de 70, Martin Trow (1972) referia que

“(...) as forças por trás do rápido e contínuo crescimento persistem, as exigências de estruturas ocupacionais para pessoas mais educadas, o crescimento de novas profissões ligadas à expansão dos serviços governamentais, a falta de emprego para jovens em idade de frequentar a universidade, e acima de tudo, o aumento do padrão educacional de vida em toda a educação, que transformou o ensino superior de um privilégio num direito e, pelos números crescentes, numa obrigação – todas estas forças (...) continuam presentes (...) por um lado, estes sistemas têm que crescer e expandir-se, por outro lado, há razões para temer que é já ingovernável e em certas partes impossível de trabalhar – e isto certamente terá consequências para a política pública” (1972: 62).

Até ao final da década de 1970, mesmo em virtude da tensão existente entre o financiamento público do ES e as forças de mercado, a maioria dos países apresentava políticas que favoreciam o financiamento público e os governos assumiam responsabilidade financeira perante as IES, pois consideravam ser parte da sua esfera de responsabilidade social e económica. O financiamento estatal era alocado sobretudo para os cursos de graduação, sendo os orçamentos para as IES perspectivados, maioritariamente, pelo número de estudantes que frequentavam a formação inicial (Cerdeira, 2011). A perspectiva de que o ensino superior contribui para o bem público, tanto a nível de ensino como de investigação, tem legitimado o financiamento público desta modalidade, de forma direta ou indireta, como bolsas para os estudantes ou a isenção de propinas. Mesmo as IES privadas beneficiam de fundos públicos, de forma direta e indireta (Enders & Jongbloed, 2007; Jongbloed, 2004; Vossensteyn, 2004; Cabrito, 1999, 2002). Assim, a participação do Estado na provisão de educação é, em geral, aceite.

No entanto, a gratuidade da educação por parte do Estado tem, recentemente, sido posta em causa devido a fatores enumerados anteriormente, como a pressão orçamental a que os Estados estão sujeitos, pelo aumento de solicitações de natureza social de que têm sido alvo e a dificuldade de resposta a essas solicitações de que resulta uma concorrência entre os serviços públicos pelos fundos atribuídos pelo orçamento de Estado (Farchy & Sagot-Duvaroux, 1994; Ray, Dupuis & Gazier, 1988, cit por Cabrito, 2002, Vossensteyn, 2004, Carpentier, 2012; Johnstone, 2002, 2009, 2010, 2012 b), criando a necessidade de encontrar novas fontes de financiamento (Le Grand, 1991). O financiamento do ES tem sido assim empurrado para o *final da fila* (Cheslock & Gianneschi, 2008; Johnstone, 2002) do financiamento público, resultando em parcelas inferiores para esta modalidade. De facto, face a esta incapacidade dos Estados em garantir a provisão de serviços de natureza pública, como a educação, o financiamento privado tem vindo lentamente a entrar, assistindo-se, nas últimas décadas a um processo de privatização dos serviços de natureza pública, a nível mundial (Whitty, Power & Halpin, 1998, cit por Cabrito, 2002), que resulta no financiamento privado dos custos de produção desses serviços de natureza social ou mesmo na sua provisão privada (Le Grand & Bartlett, 1993; Bartlett, 1993, Glennerster & Le Grand, 1994, Barr & Falkingham, 1993, cit por Cabrito, 2002).

Desde os anos da década de 1950 aos da década de 1970, ocorreu o que alguns autores designam de ciclo virtuoso, entre a produção em massa e o consumo, do regime Fordista, que se traduziu nos ganhos de produtividade, em políticas salariais redistributivas e gastos públicos na esfera social, como o ensino superior. O regime fordista do pós-guerra assegurou um ciclo virtuoso entre a produção em massa e o consumo e, pela primeira vez, a sobreacumulação de capital parecia controlada e parecia existir uma harmonia perfeita entre a produtividade e o consumo (Carpentier, 2012, 2015). Desta forma, o ensino superior, marcadamente elitista desde as suas origens, massificou-se e, posteriormente, universalizou-se (Trow, 1974), transição que teve alguns efeitos, como o facto da manutenção da investigação num contexto massificado, ter reduzido os recursos das universidades necessários para manter a excelência. A investigação foi afetada por esta massificação, assim como a relevância social e económica do ES (Enders & Jongbloed, 2007).

No entanto, esta conjuntura não aguentou a estagflação (estagnação + inflação) que ocorreu na década de 1970. A resposta neoliberal a esta crise foi a limitação dos salários e a tributação através da contenção da despesa pública no domínio social. Desta

forma, Carpentier (2012, 2015) questiona se a crise de 2008 é uma continuação da crise de 1970 e também se a resposta neoliberal foi longe demais ou se não foi suficiente, uma vez que esta resposta consistiu na redução do papel do Estado para liberalizar a ação do mercado com vista a uma melhor alocação de recursos. Assim, em 2008, os esforços para desviar o capital sobreacumulado e fomentar a rentabilidade, ao invés de dirigidos para a expansão da esfera social, foram aplicados ao sistema financeiro e aos novos mercados, que surgiram pela desregulação dos serviços públicos e, desta forma, para este autor, a queda de financiamento público na educação após a crise da década de 1970 contrasta com os acontecimentos de crises anteriores e põe em questão as políticas de austeridade atuais, aceleradas desde 2008. Aparentemente, parece que a austeridade política a partir da década de 1970 interrompeu as transformações socioeconómicas que contribuíram para a saída de crises anteriores e assim, “*a agenda da austeridade agiu contra outra agenda da sociedade de conhecimento*” (2012: 385). Atualmente, Carpentier (2012) considera que seria um paradoxo que os fundos públicos para a educação crescessem durante tempos de austeridade e de forma mais lenta em tempo de prosperidade, apresentando como interpretação possível que os gastos contraciclo na esfera social foram o motor de recuperação das crises anteriores de capital que, ainda que em abundância, não foi investido de forma eficiente. O capital acumulado terá sido utilizado pelos industriais ou através de impostos para financiar o desenvolvimento de atividades sociais e estes recursos adicionais fizeram face às consequências imediatas da crise e também às suas causas a longo prazo, como a limitação ao desenvolvimento humano, com consequências sociais e económicas. Neste sentido, para este autor, as crises foram pontos de viragem, onde foram equacionadas as relações entre desigualdades, desempenho económico e tributação, tendo sido reposta a harmonia entre as inovações sociais e tecnológicas.

Cabrito (2011) refere que tem ocorrido uma dupla privatização dos serviços públicos, por um lado, diminuindo o papel do Estado na produção e prestação de determinados serviços, exigindo aos cidadãos contribuições financeiras pela sua utilização e, por outro lado, a produção e prestação de alguns daqueles serviços tem sido aberta à iniciativa privada, com reflexos no custo para os cidadãos, uma vez que o objetivo deixa de ser social e passa a ser a maximização dos resultados e a obtenção de lucro.

A escassez de recursos públicos aliada à mercadorização, conduziu a um aumento do financiamento e provisão privada no ES, cada vez mais considerado como um bem

privado de consumo. Neste sentido, a interpretação da teoria do capital humano, que numa fase inicial, se traduziu no investimento público no sistema de ensino superior para aumentar a sua riqueza, transformou-se, na atualidade, numa versão redutora individualizada (Carpentier, 2015). No entanto, em contexto de austeridade, o aumento do financiamento privado, por si só, oferece poucas garantias de uma expansão equitativa e sustentada do ES (Carpentier, 2012).

O recurso ao mercado em contexto de austeridade ocorre desde a crise de 1970, para fazer face à diminuição nas dotações públicas, embora as políticas de austeridade implementadas nesta altura tenham constituído uma exceção histórica, porque existia a crença de que a limitação da tributação e dos gastos públicos pudesse estimular o crescimento (Carpentier, 2015). A internacionalização do ES é crescentemente encarada como uma forma de colmatar o decréscimo de fundos públicos e, desde a crise de 1970, a pressão para aumentar as fontes privadas de financiamento nos sistemas de ES mais desenvolvidos, coincidiu com a necessidade de construção de ES de outros países (Carpentier, 2012). Esta tendência tem sido atualmente mais forte devido à globalização económica, com a tónica no livre comércio e nas baixas taxas, evidenciadas pela ideologia contida no GATS, que define a regulação do ES como qualquer outro serviço (Carpentier, 2012, 2015; Bertolin, 2011; Siqueira, 2004; Ribeiro, 2006), agindo desta forma como *multiplicador da substituição público-privada* (Carpentier, 2012: 381), tanto em termos de financiamento como de provisão de forma global. Assim, a globalização acelerou a internacionalização do ES, mas também moldou os sistemas nacionais desta modalidade e as práticas das IES (Carpentier, 2015). Esta tendência é reforçada pelo esbatimento das fronteiras entre o público e o privado no ES e também porque o financiamento de substituição tornou mais aceitável o financiamento privado, esbatendo as diferenças entre as IES, que assumem comportamentos semelhantes no que respeita à angariação de fundos, o mimetismo institucional (Barroso, 2014; Marginson, 2007).

A relação entre o crescimento e o défice público, presente nos atuais debates políticos um pouco por todo o mundo, influencia as políticas recentes de financiamento que procuram dar solução às questões de sustentabilidade no ES (Carpentier, 2015). Assim, “*a intensificação das reformas pós 1970, vai acelerar a mudança da partilha de custos para uma substituição público-privada no financiamento do ensino superior*” (Carpentier, 2012: 385). Refere ainda Carpentier (2015) que a crise de 2008 aumentou as tensões entre a sustentabilidade, a equidade e a qualidade no domínio do ensino superior,

uma vez que para garantir a qualidade e equidade, são necessários os recursos adequados para cada estudante, e esta crise pôs em questão o financiamento público do ES e o seu impacto socioeconómico, questões que representam um fortalecimento “da dominância da agenda económica sobre a agenda social, política e cultural” (2015: 2). Neste sentido, o ES é cada vez mais visto como uma despesa em vez de um investimento, como era anteriormente (Cabrito, 1999, 2002; Carpentier, 2015).

A tabela seguinte apresenta a evolução do peso dos gastos públicos e privados em ES no PIB, nos países da OCDE:

Tabela 5: Evolução em % do peso dos gastos públicos e privados em ES no PIB nos países da OCDE

	1998		2000		2005		2008		2009		2010		2013	
	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv
Austrália	1,0	0,5	4,6	1,4	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	0,7	1,0
Áustria	1,4	0,2	5,4	0,3	1,2	0,1	1,2	0,1	1,4	0,1	1,5	0,1	1,7	0,1
Bélgica	0,9	m	5,1	0,4	1,2	0,1	1,3	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1	1,3	0,1
Canadá	1,5	0,3	5,2	1,2	1,4	1,1	1,5	1,0	1,5	0,9	1,5	1,2	1,3	1,2
R. Checa	0,7	0,1	4,2	0,5	0,8	0,2	0,9	0,2	1,0	0,2	1,0	0,2	1,0	1,4
Dinamarca	1,4	0,0	6,4	0,3	1,6	0,1	1,6	0,1	1,8	0,1	1,8	0,1	1,0	0,3
Finlândia	1,6	m	5,5	0,1	1,7	0,1	1,6	0,1	1,8	0,1	1,9	0,1	1,7	0,1
França	1,0	0,1	5,7	0,4	1,1	0,2	1,2	0,2	1,3	0,2	1,3	0,2	1,2	0,3
Alemanha	0,9	0,0	4,3	1,0	0,9	0,2	1,0	0,2	1,1	0,2	m	m	1,0	0,2
Grécia	1,0	0,1	3,7	0,2	1,4	n	m	m	m	M	m	m	m	m
Hungria	0,8	0,2	5,7	0,6	0,9	0,2	0,9	0,9	1,0	M	0,8	m	0,8	0,5
Islândia	1,7	0,0	4,1	0,6	1,1	0,1	1,2	1,2	1,2	0,1	1,1	0,1	1,2	0,1
Irlanda	1,0	0,3	4,5	0,4	1,0	0,1	1,2	1,2	1,4	0,3	1,3	0,3	1,1	0,0
Itália	0,6	0,1	4,5	0,4	0,6	0,3	0,8	0,8	0,8	0,2	0,8	0,2	0,8	0,2
Japão	0,4	0,6	3,5	1,2	0,5	0,9	0,5	0,5	0,5	1,0	0,5	1,0	0,6	1,0
Coreia	0,4	2,0	4,3	2,8	0,6	1,8	0,6	0,6	0,7	1,9	0,7	1,9	0,9	1,3
México	0,7	0,1	4,7	0,8	0,9	0,4	0,9	0,9	1,0	0,4	1,0	0,4	0,9	0,4
Países Baixos	1,1	0,0	4,3	0,4	1,0	0,3	1,1	1,1	1,2	0,5	1,3	0,5	1,2	0,5
N. Zelândia	1,0	m	5,8	m	0,9	0,6	1,1	1,1	1,1	0,5	1,0	0,5	0,9	0,9
Noruega	1,4	0,0	5,8	0,1	1,3	m	1,6	1,6	1,3	0,1	1,6	0,1	1,5	0,1
Polónia	1,1	m	5,2	m	1,2	0,4	0,9	0,4	1,1	0,5	1,0	0,4	1,2	0,1
Portugal	0,9	0,0	5,6	0,1	0,9	0,4	0,7	0,5	1,0	0,4	1,0	0,4	0,9	0,5
Espanha	m	0,2	4,3	0,6	0,9	0,2	1,0	0,2	1,1	0,3	1,1	0,3	0,9	0,4
Suécia	1,4	0,1	6,3	0,2	1,5	0,2	1,4	0,2	1,6	0,2	1,6	0,2	1,5	0,2
Suíça	1,1	n	5,3	0,4	1,4	m	1,3	m	1,4	M	1,3	m	1,3	m
Turquia	0,8	0,0	3,4	n	m	m	m	m	m	M	m	m	1,4	0,3
UK	0,8	0,2	4,5	0,7	0,9	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	1,1	0,8
EUA	1,0	1,2	4,8	2,2	1,0	1,9	1,0	1,7	1,0	1,6	1,0	1,8	1,0	1,7
Total OCDE	0,9	0,6	4,6	1,3	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	0,5

Nota: m – dados não disponíveis; n – magnitude negligenciável ou 0

Fonte: Education at a Glance, 2016, 2013 e 2000

Pela tabela 5, é possível verificar que a taxa dos gastos totais no ES excede os 1,5% do PIB na maioria dos países e em alguns, como o Canadá, a Coreia e os EUA, excede os 2,5% e noutros como a Hungria, Itália, Alemanha e o Reino Unido não chegam ao primeiro valor. O ano 2000 regista os valores mais altos em percentagem do PIB e em 2008 são evidentes os efeitos da crise económica em termos de gastos no ensino superior, que decresceram na maioria dos países, devido ao aumento do desemprego e à diminuição da procura de educação com efeitos nos gastos dos estudantes e famílias (gastos privados) e ao facto de os governos reduzirem os gastos públicos nestes domínios por forma a controlar os défices nacionais (Goksu & Goksu, 2015). Portugal acompanha estas tendências, como é evidente pelos dados.

A média da OCDE regista uma quebra de cerca de 10% nos gastos públicos em ES numa década e, em proporção, um aumento do mesmo valor nos gastos privados. Ao contrário e excedendo a média da OCDE, verifica-se que países como o Reino Unido e Portugal apresentam um decréscimo de, respetivamente, 42,5% e 23,5% nos gastos públicos com o ES e um aumento dos gastos privados na mesma proporção. No entanto, o financiamento continua a ser marcadamente público, com exceção da Austrália, Japão, Coreia, Reino Unido e EUA, cujos gastos públicos não chegam aos 50%, sendo que a Coreia regista os valores mais baixos de participação pública no financiamento. Ao contrário, na Irlanda, Noruega, Bélgica e Suécia aumentaram os seus gastos públicos. Os recursos privados ganham terreno aos recursos públicos no período de dez anos e, com Goksu e Goksu (2015: 1156), *“os efeitos da partilha de custos são mais dominantes nas decisões sobre o ES no Reino Unido nos últimos anos”*.

Considerando os países da OCDE e de acordo com o peso dos fundos públicos, Cerdeira, Machado-Taylor, Patrocínio, Cabrito e Santos (2013) destacam três grupos de países. O primeiro grupo caracteriza-se pelos fundos públicos se situarem abaixo da média da OCDE (menos 68,9%); o segundo grupo situa-se entre a média da OCDE e a média UE21 (78,2%); e, finalmente, o terceiro grupo de países, incluindo a maioria dos países europeus, onde os fundos públicos para o financiamento das IES públicas se situa acima do EU21 média (mais 78,2%). Ao observar a situação portuguesa, estes autores referem que Portugal, com uma participação pública no financiamento das IES públicas de 62,1%, é o único país europeu, com excepção do Reino Unido, onde o financiamento público é menor que a média da OCDE e com os fundos privados a ganhar um pouco de

peso não usual no contexto da Europa Continental, sendo um país com baixo financiamento público.

Analisando a tabela 6, verifica-se que países como a Alemanha, a Áustria, a Dinamarca, a Holanda, a Suécia e a Suíça têm vindo sempre a aumentar o investimento público no ES de forma consistente entre 1999-2014. Em países como os EUA, Noruega, Reino Unido, Portugal e a Itália são visíveis os impactos da crise de 2008, uma vez que os valores ascendentes sofrem, após ou durante esse ano, uma descida. Em Portugal, os valores de 2008, após uma ligeira subida até 2010, voltam a decair de 2011 a 2014, verificando-se neste último ano uma ligeira subida. Verifica-se também que na generalidade dos países, com algumas oscilações, a tendência nos últimos anos tem sido de aumento na despesa pública com o ES, enquanto que em Portugal, esta tendência é mais atenuada, tendo-se registado o valor mais elevado em 2007 e até 2014 esse valor não foi mais alcançado.

Tabela 6: Despesa pública no ES por anos e por alguns países

Anos	Despesa pública no Ensino superior (ISCED 5-8) PPS - Milhões																		
	UE28 - União Europeia	Alemanha	Áustria	Bélgica	Dinamarca	Espanha	França	Irlanda	Itália	Países Baixos	Polónia	Portugal	Reino Unido	R. Checa	Suécia	Noruega	Suíça	EUA	Japão
1999	x	19.336,3	2.481,2	3.321,8	2.916,8	6.030,2	12.601,5	763,1	9.375,8	5.159,4	2.536,6	1.400,0	10.622,1	966,0	3.896,1	2.217,1	x	108.750,4	12.713,5
2000	§	19.973,6	2.577,3	3.106,4	3.321,2	6.952,2	16.254,2	1.226,1	10.266,7	5.646,3	2.545,5	1.493,3	10.050,0	1.008,3	4.198,5	2.357,9	2.331,9	95.788,0	15.556,6
2001	s 102.667,9	20.827,6	2.715,4	3.380,7	3.659,4	7.612,8	16.859,2	1.232,0	10.550,5	5.775,5	3.737,4	1.619,0	10.655,2	1.123,5	4.263,9	2.640,5	2.571,1	126.754,0	15.758,0
2002	s 113.125,2	22.447,3	2.690,6	3.496,9	3.804,7	8.231,2	17.805,8	1.312,7	11.187,1	5.984,6	3.968,7	1.555,4	14.822,2	1.269,7	4.646,5	2.988,5	2.953,0	123.322,5	6.000,1
2003	s 114.280,7	23.678,3	2.787,1	3.463,0	3.457,2	8.707,4	17.566,2	1.267,2	10.289,6	6.291,3	3.954,5	1.661,9	14.873,1	1.452,2	4.787,4	3.379,5	3.141,6	135.170,6	8.416,7
2004	s 118.962,3	23.991,2	3.227,5	3.515,6	3.688,1	9.059,9	17.911,8	1.376,0	10.397,2	6.711,7	4.792,4	1.410,6	15.282,0	1.558,3	4.956,1	3.906,8	3.172,4	125.422,6	20.181,2
2005	s 126.710,2	24.630,2	3.430,9	3.622,1	3.578,0	9.391,7	18.614,0	1.486,1	10.541,9	7.137,5	5.229,3	1.780,4	19.095,1	1.560,8	4.674,9	4.153,4	3.252,5	134.241,5	19.531,7
2006	s 130.903,7	25.039,8	3.608,9	3.870,4	3.603,5	10.330,5	19.446,0	1.665,9	11.168,1	7.713,0	4.494,2	1.908,8	18.151,0	2.294,1	4.765,6	4.174,3	3.473,9	150.761,9	19.923,4
2007	s 136.990,3	27.021,0	3.791,0	3.999,7	3.806,3	11.642,2	21.097,8	1.838,5	11.648,1	7.916,8	4.834,2	2.406,4	15.832,0	2.205,8	5.108,6	4.532,2	3.114,9	139.776,1	21.748,9
2008	s 142.075,4	28.951,4	3.850,1	4.242,7	3.713,3	12.567,6	21.340,0	1.953,6	13.051,4	8.437,4	5.598,8	1.955,5	14.287,0	1.958,4	5.201,4	4.674,2	3.509,4	139.817,3	22.237,6
2009	s 142.826,1	29.488,7	3.849,3	4.394,0	3.858,8	12.703,1	22.092,9	2.091,4	12.592,1	8.366,7	5.800,9	2.146,2	13.283,7	2.062,1	5.340,7	4.405,3	3.702,0	130.779,0	23.207,6
2010	s 153.057,8	32.965,8	4.235,8	4.671,9	4.165,0	12.974,5	22.870,8	2.032,7	12.621,3	8.914,6	6.988,6	2.363,6	15.962,4	1.962,5	5.734,3	4.381,5	3.880,6	152.843,1	24.241,8
2011	s 160.329,2	35.316,8	4.221,0	4.769,4	4.277,6	12.590,9	23.053,5	1.998,1	12.856,7	9.413,1	7.110,6	2.130,1	21.349,0	2.458,1	5.885,8	4.517,1	4.261,6	153.548,8	25.574,5
2012	x	35.384,7	5.277,0	4.897,5	4.084,0	11.458,1	22.990,4	1.970,0	12.637,2	9.317,9	7.601,7	x	24.811,4	2.288,4	6.148,2	x	4.514,9	174.450,2	26.363,0
2013	x	35.070,6	5.198,9	5.149,5	x	10.914,5	x	1.870,7	12.960,0	9.625,1	8.297,6	1.957,3	26.452,9	2.030,0	6.341,7	4.817,3	4.604,1	x	27.212,2
2014	x	36.865,5	x	5.274,5	x	11.158,7	x	x	x	10.239,8	x	2.028,6	25.121,0	x	x	x	4.889,7	x	x

Fontes de Dados: Eurostat | UNESCO-UIS | OCDE Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE Fonte: PORDATA Última atualização: 2017-04-05

s-valor estimado; § - Dado com coeficiente de variação elevado; x - Valor não disponível

[http://www.pordata.pt/Europa/Despesa+p%C3%BAblica+em+educa%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+n%C3%ADvel+de+ensino+\(PPS\)-1351](http://www.pordata.pt/Europa/Despesa+p%C3%BAblica+em+educa%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+n%C3%ADvel+de+ensino+(PPS)-1351)

3. O financiamento do ensino superior na atualidade: na senda da diversificação

O crescimento do número de estudantes, a austeridade financeira, as transformações no papel do Estado contribuíram para a redução dos orçamentos públicos para o ensino superior e à diminuição da despesa por estudante. Além disso, existem também tendências de aumento no lado dos custos do ensino superior, aliados a um contexto de alteração nos modos de financiamento (Cerdeira, 2011; Teixeira & Koryakina, 2013; Johnstone, 2002). A expansão do ensino superior requer investimentos crescentes e uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis, num contexto de limitação do orçamento público, situação que Vossensteyn (2004), designa de *stress fiscal*. Como refere Johnstone (2002), em todo o mundo, apesar da procura crescente e consequentemente, o ensino superior parece padecer de problemas de austeridade financeira, em que existe uma situação ímpar de pioria das condições financeiras da maioria das IES, particularmente enquanto dependentes do orçamento público, o que leva muitos economistas a considerar que estas instituições devem diversificar as suas fontes de receitas. Por outro lado, esta austeridade no ensino superior manifesta-se na necessidade permanente de fazer cortes ou prescindir de algo porque outra coisa tem que ser acrescentada ou porque as receitas não fazem face aos custos (Johnstone et al, 2008).

Para fazer face a esta austeridade, à redução do orçamento público e aos custos crescentes do empreendimento do ensino superior, o financiamento externo começou a destacar-se na forma de aumento das propinas dos estudantes, da viragem comercial das IES, o aumento da base de recrutamento, a ligação ao mundo empresarial, configurando uma política de partilha de custos (Johnston, 2002, 2004, 2015; Enders & Jongbloed, 2007) e assim, a estrutura de financiamento atual é muito mais complexa, combinando financiamentos tradicionais com novos recursos privados (Carpentier, 2012). Por outro lado, Clark (1998: 6) refere que os sistemas de ensino superior não podem contar

“nem com o retorno de um Estado estável anterior nem o alcançar de um novo equilíbrio (...) universidades públicas e privadas entraram numa época de agitação da qual não se vê fim à vista (...) as exigências sobre as universidades ultrapassam a sua capacidade de resposta”.

Assiste-se assim a uma pressão no sentido da diversificação de fundos por parte das IES, com tendência a aumentar cada vez mais em virtude do aumento dos défices e

das dívidas públicas de muitos países europeus, devido às medidas de resposta às crises financeiras e económicas (Teixeira & Koryakina, 2013). Por outro lado, a austeridade financeira no ensino superior, de acordo com Johnstone (2002), é função dos custos ultrapassarem as receitas disponíveis, os custos por estudante, os custos totais associados à expansão dos sistemas de ES, custos de equipamentos cada vez mais dispendiosos e as despesas dos estudantes para frequentarem o ES. Todos estes custos têm tendência para aumentar ao longo do tempo, mais do que qualquer outro serviço, sendo que os custos e os preços neste domínio tenderão geralmente a ultrapassar a inflação, num processo que se designa “*doença dos custos*”²³ (*cost disease*, Johnstone, 2002: 19; Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010), sendo que no ES público, o efeito destes custos crescentes por estudante são ampliados pela pressão de expansão da participação, traduzindo-se numa pressão maior nos orçamentos públicos. Assim, para Johnstone (2002), subjacente à necessidade da partilha de custos e da diversificação de fontes está o pressuposto de que um aumento no orçamento público para o ES é altamente improvável por diversas razões, como a limitação do próprio orçamento público, a crescente dificuldade de tributação, devido por exemplo, à deslocalização de grandes empresas para outros países, a que se alia o fenómeno da globalização, devido à crescente mobilidade do capital. A diminuição da prioridade do ES relativamente a outras áreas de bem estar social deve-se também, no entender de Johnstone (2002), ao facto da capacidade das IES se ajudarem a si mesmas, ou seja, a maioria das outras áreas não tem a capacidade do ES em aumentar as propinas ou gerar receitas a partir da venda da experiência e tempo do pessoal académico ou do arrendamento de espaços académicos. Assim, a condição de austeridade neste domínio vai piorar, mas simultaneamente, como refere Johnstone (2002), esta condição é dinâmica e relativa, afetando todo o tipo de países, uma vez que a alocação de recursos se refere na maioria das vezes à última

²³ Ou [teorema de Baumol-Bowen](#). Na década de sessenta estes dois pesquisadores constatarem um aspeto importante ao analisar o desempenho nas artes: não era possível perceber a contribuição dos ganhos de produtividade neste setor. Baumol e Bowen notaram que em alguns setores a introdução das máquinas não influenciava a forma como a tarefa era executada. Atualmente, a popularização dos computadores pode aumentar a produtividade da indústria e de algumas prestações de serviços, mas não afetam estes setores. Uma consequência imediata deste ponto é que os preços destes setores imunes às máquinas tendem a aumentar acima da inflação. Já os setores onde ocorrem ganhos de produtividades, os preços historicamente aumentam abaixo da inflação. Baumol procura explicar a razão pela qual os computadores estão cada vez mais baratos, enquanto o custo da saúde é cada vez maior. A explicação encontra-se no teorema de décadas atrás. E os dados apresentados mostram que a previsão de Baumol e Bowen estava correta, não importa o país ou o período de tempo. De entre os setores citados onde não ocorrem ganhos de produtividade, Baumol destaca saúde e educação. Continuando a tendência anunciada por Baumol, significa que estes setores irão exigir gastos crescentes do Estado. <http://www.contabilidade-financeira.com/2014/02/resenha-cost-disease.html>

alocação efetuada e os gastos no ES são recorrentes e contínuos no tempo, com tendência a aumentar.

No que se refere às consequências desta austeridade, absolutas ou relativas, Johnstone (2002), considera que estas vão atingir o produtor (as IES), o consumidor (estudantes) e, provavelmente, ambos. No que se refere às IES, este autor destaca: a) perda de capacidade para responder à mudança; b) perda do melhor pessoal académico, baixa dedicação e moral do pessoal académico, em virtude da redução de salários; c) desgaste do equipamento e infraestruturas e incapacidade de expansão. Já o impacto nos estudantes, está dependente das medidas que as IES levarem a cabo para responder à falta de receitas, sendo que, se estas instituições aumentarem as propinas sem um sistema de ajudas ou um sistema de empréstimos adequados, os efeitos serão sentidos pelos jovens oriundos dos estratos mais desfavorecidos e da classe média, que poderão ser forçados a: a) enveredar pelo estatuto de estudantes a tempo parcial e procurar empregos em part ou full time; b) continuar na casa da família por forma a baixar os custos de frequência no ES; c) decidir se continuam o ES ou desistem, devido à perceção da insustentabilidade financeira do ES; d) impedidos de frequentar o ES por falta de recursos ou empurrados para a frequência no ES privado.

Para Jongbloed (2004), não existe um sistema de financiamento ideal, uma vez que este sistema está dependente dos objetivos que a política pretende alcançar em relação aos estudantes e à sociedade em geral. Mas o processo de financiamento pode ter uma influência decisiva na forma de atuação das IES, que podem especializar-se numa área em virtude das condicionantes do financiamento. Neste sentido, Barr (2000; 2002; 2005) considera um mito o financiamento idêntico para todas as IES, uma vez que estas instituições muitas vezes não são idênticas e o financiamento por igual em todas não é sustentável, sendo que o ensino superior massificado requer um sistema de financiamento em que as diferentes IES possam cobrar preços diferentes, que espelhem as suas missões diferenciadas. Barr e Crawford (1998 a), argumentam que se as IES forem financiadas igualmente: a) em termos de internacionalização, a consequência é que a alocação de recursos será ineficiente, insustentável económica e politicamente; b) em termos médios, não é possível uma garantia de qualidade, fazendo com que as IES mais competitivas sejam subfinanciadas e as menos conceituadas sobrefinanciadas; c) em termos mínimos, as melhores universidades saem prejudicadas, assim como a qualidade. Para além disso, Crawford e Barr (1998b) consideram que o financiamento público do ES não é possível

num sistema massificado e que um contínuo subfinanciamento deste sistema coloca em risco a competitividade nacional (Barr & Crawford, 1998 b). Num sistema elitista universitário, era possível considerar as universidades semelhantes entre si e, desta forma, serem financiadas por igual (Barr, 2000). No financiamento público, podem evidenciar-se os objetivos do discurso político, mediante a análise das regras de utilização dos fundos e das expectativas em relação ao ES. No financiamento privado, emergem os desejos dos consumidores, pela natureza e direções da procura desta modalidade (Cabrito, 1999, 2002). No interior das IES, como salienta Cabrito (1999, 2002), o modo como se alocam e distribuem os fundos, evidenciam o alinhamento da prática com os objetivos dos docentes, o peso de cada departamento ou área científica e a importância dada à investigação e ao ensino. O sucesso de um sistema de financiamento depende da quantidade de recursos, públicos e privados, nele investidos. Para Barr (1993), o financiamento do ES deve ser concebido como uma estratégia coerente e não como um aditamento de políticas e que o financiamento não deve depender apenas de uma fonte e, neste sentido, considera que existem duas soluções: ou se admite maior número de estudantes e se mantém a despesa constante ou se desenvolvem mecanismos que fomentem o financiamento privado.

Apesar de as externalidades públicas e privadas do ensino superior serem reconhecidas, a ideia de um sistema de financiamento diversificado, com a tónica na partilha de custos e na diversificação de fontes de financiamento foi-se desenvolvendo. Em 1986, Johnstone, desenvolve a teoria da partilha de custos (Woodhall, 2007), sendo que a diversificação de fontes deriva da perspetiva da partilha de custos (Johnstone, 2002).

3.1 A Partilha de custos

O conceito partilha de custos foi pela primeira vez considerado, embora não utilizado nesta forma literal, pelo economista norte americano Harris, na década de 60, numa altura em que se começava a discutir a introdução das propinas no mundo anglo saxónico, e a OCDE (1960) tinha proposto um grupo de trabalho para pensar as questões económicas do ensino superior, esboçando as primeiras tentativas de cálculo de taxas de retorno e o papel das propinas e dos empréstimos aos alunos deste grau de ensino (Woodhall, 2007). Ingleses e norte americanos tinham pontos de vista diferentes em relação às propinas, uma vez que na Europa, o ensino superior era ainda elitista enquanto

que o sistema norte americano era já um sistema massificado e tinha um sistema privado desenvolvido (Woodhall, 2007). Assim, Harris, considerava ser um erro “*não «espremer», até determinado ponto, essas famílias com rendimentos (...) senão, os grupos de baixo rendimento, através do pagamento de impostos nacionais e locais, estariam a pagar uma parte substancial da conta destes grupos de alto rendimento...*” (cit. por Woodhall, 2007). Apelava assim à contribuição privada dos alunos mais favorecidos economicamente no sentido de partilhar os custos e previu que a contribuição privada ia exceder a parte pública (Cerdeira, 2009).

Assim, uma vez que os Estados, um pouco por todo o mundo, têm diminuído o orçamento para o ensino superior, fazendo com que as IES tenham que diversificar as suas fontes de financiamento para fazer face aos custos e sobreviverem, Johnstone partiu da premissa de que, independentemente, do tamanho e das características do sistema de ensino superior e das economias onde se encontravam, todos os custos do ensino superior são suportados por quatro fontes: a) os contribuintes; b) pais, c) estudantes e d) filantropia, sendo que qualquer custo removido de uma das partes tem que ser acrescentado noutra parte (Woodhall, 2007, Johnstone, 2003, Cerdeira, 2009). Ou seja, como refere Vossensteyn (2004), a noção da partilha de custos baseia-se no argumento de que os fundos estatais são limitados. Deste modo, a teoria *cost-sharing* define-se como uma

“mudança do encargo financeiro do ensino superior de uma exclusividade ou quase do governo ou contribuintes para alguma pressão orçamental sobre os pais e/ou estudantes, na forma de propinas ou de taxas de utilizador/pagador para cobrir os custos que antes o governo assegurava” (Johnstone, 1998, 2002, 2003, 2004 a).

Muitos economistas referem-se ao governo, a esta fonte de financiamento público não como “governo”, mas como “as pessoas que pagam impostos”. A segunda fonte, os pais, podem pagar alguns dos custos do ensino superior, nomeadamente através de propinas ou suportar alguns custos de vida dos estudantes pelos seus salários ou poupanças. Os estudantes, que podem suportar os custos do ensino superior através de trabalhos em part-time ou empregos de verão ou através de empréstimos, sendo que alguns podem ser pagos após o estudante ter concluído a sua formação e estarem empregados, através de uma prestação mensal ou de uma dedução nos impostos. Em qualquer dos casos, o que é mais crítico para o estudante não é o empréstimo ou a

obrigação de pagar, mas sim o valor presente descontado do total dos pagamentos antecipados e o número de anos que tem de pagar que, associado à primeira situação, define o encargo mensal de pagamentos. Finalmente, os donativos individuais ou institucionais, cujos contributos podem ir tanto para a melhoria da qualidade da universidade, face ao orçamento institucional total, ou para alguns estudantes, na forma de bolsas ou prémios, baseados nas necessidades financeiras destes ou no baixo rendimento dos pais. Podem ser donativos de indivíduos que já faleceram há muito, mas cujo contributo à universidade foi preservado como dádiva e é perpétuo, prática comum nos EUA. Podem ser indivíduos ou instituições, fundações que fazem donativos com frequência, baixando os custos da universidade. As próprias universidades podem ser doadoras, por exemplo, na forma de bolsas a estudantes com baixos rendimentos. Mas os mais prováveis doadores nestas condições são os pais dos estudantes mais abastados que pagam mais do que a propina porque consideram que a atribuição de bolsas é essencial para aumentar a qualidade e prestígio da instituição, transformando assim os seus donativos em despesas institucionais legítimas (Johnstone, 2003).

Ainda com Johnstone (2002, 2003; 2004 a; 2015), a partilha de custos pode assumir uma ou mais de sete formas principais: a) a introdução de propinas (onde o ensino superior era gratuito); b) a adição de uma taxa especial, mantendo o ensino superior gratuito para os estudantes que foram admitidos e são suportados pelo Estado - aparência de gratuidade do ensino superior; c) o aumento das propinas, mas um aumento maior que o aumento das despesas institucionais, fazendo com que estas despesas não se reflitam nos impostos mas diretamente nos pais dos estudantes; d) a imposição de taxas de utilizador ou propinas para recuperar as despesas do que antes era subsidiado pelo Estado (residência e a alimentação dos estudantes); e) a diminuição da atribuição de bolsas, através do congelamento das bolsas ou simplesmente, mantendo o seu valor igual durante muito tempo, até quase ficar desfasado dos preços atuais; f) aumento das prestações dos empréstimos aos estudantes, concretizado através de uma diminuição do valor de empréstimo aos estudantes e ser acompanhado de um aumento das taxas de juro do empréstimo ou numa redução de tempo no qual não são cobrados juros e g) reduzir e manter um número limitado de estudantes e instituições do sector público, reduzindo as despesas do Estado com o ensino superior, geralmente elitista e altamente seletivo, encorajando a frequência no ensino privado. Como refere Cerdeira (2009), a teoria da partilha de custos pode ser concebida como um triângulo, onde os vértices são as

propinas, os empréstimos e o apoio social, resultando as políticas de financiamento do ensino superior da conjugação e intensidade destes três vértices, com maior ou menor predominância em cada um deles e com a adoção de políticas de pendor mais socialista, liberal ou social democrata.

De acordo com Johnstone (2004 a), o argumento neoliberal a favor da partilha de custos refere que os estudantes devem financiar parte da sua educação, desde que existam auxílios para os estudantes desfavorecidos economicamente, sendo este o caminho para uma maior equidade. Consideram que a expansão do setor privado é um sinal de que os consumidores (alunos) apreenderam o valor privado deste grau de ensino e que a existência de partilha de custos no sector público resultará em maior eficiência, capacidade de resposta e equidade, argumento suportado pelo facto de o ensino superior ainda ser frequentado por uma minoria, geralmente oriunda das classes mais favorecidas e a provisão de bolsas de auxílio ser geralmente limitada. Este argumento apoia-se também na presunção de que os mercados têm uma maior eficiência e capacidade de resposta, pelo menos onde a competição e custos suportados pelo consumidor existem. Considera ainda que se as universidades tiverem que competir por alunos, começam a prestar mais atenção aos desejos dos estudantes em vez de estarem viradas para dentro ou servir o governo. Outro argumento a favor desta política é que os alunos podem sentir-se tentados a permanecer neste estatuto durante muito tempo, consumindo recursos do Estado e alguma responsabilização através da participação nos custos pode reduzir esta taxa de permanência. O argumento que oferece menos controvérsia é o facto de as IES necessitarem mesmo de financiamento por um lado, pela sucessiva desresponsabilização dos Estados e, por outro, pelo aumento das taxas de frequência e dos custos associados ao ensino superior (Johnstone, 2004 a, Johnstone et al., 2008). Existem também dois fatores, a nível económico geral, mas que faz com que as IES necessitem de mais financiamento: a) a evasão fiscal, exacerbada pelo fenómeno da globalização, que permite as empresas deslocalizarem e pagarem impostos mais baixos noutros países (Johnstone et al., 2008) e b) competição pelo orçamento de Estado por parte de diversos serviços públicos considerados mais urgentes como a educação básica, secundária, saúde, etc (Johnstone, 2004 a, Johnstone et al., 2008).

A partilha de custos encontra alguma contestação a nível político, a mais natural pelo facto de se cobrar um serviço que antes era gratuito ou quase gratuito (Johnstone, 2004 a). Depois, existem três níveis de argumentos desfavoráveis a esta teoria agrupados

por Johnstone (2004 a) da seguinte forma: a) oposição técnica – para que a partilha de custos funcione é necessário existir um sistema de bolsas e empréstimos eficientes, estas ajudas implicam custos e provavelmente não será possível de concretizar nos países menos desenvolvidos. Duas destas limitações aplicam-se à expectativa das contribuições parentais, sendo a primeira a dificuldade de verificação da capacidade de contribuição dos pais, uma vez que a capacidade financeira de contribuição (Johnstone, 2002: 28) é um conceito complexo e evasivo, mesmo com um voluntarismo de cumprimento, dado que na maioria dos países, este conceito apenas pode ser aproximado por indicadores como a educação dos pais, o tipo de habitação, o rendimento e outros indicadores de pobreza. A outra limitação é a duração da obrigação de contribuição em virtude de os filhos serem ou não dependentes financeiramente (Johnstone, 2002); b) oposição estratégica – pressupõe que a aceitação política da partilha de custos constitui uma desvantagem para o ensino superior na competição pelos fundos públicos disponíveis, uma vez que existem áreas legitimamente mais necessitadas do que esta, mas que é impossível algum governo satisfazer, sendo o argumento contra que o ensino superior tem maior capacidade de gerar receita do que qualquer outro. Ainda dentro deste argumento estratégico, é o facto de, em teoria, a partilha de custos poder aumentar as receitas do ensino superior, pode conduzir a que os governos “*gostem mais da parte das propinas altas do que da parte da ação social elevada da fórmula teórica*” (Johnstone, 2004 a: 409), ou seja, propinas elevadas sem a devida ajuda aos desfavorecidos; c) oposição ideológica, que pode assumir as mais variadas formas, e enfatiza grandemente as externalidades públicas da frequência no ensino superior e minimiza as externalidades privadas. Ou seja, qualquer política que imponha um preço ou um aumento considerável num serviço considerado como um direito, particularmente algo nobre como o ES, será contestada e, embora as políticas de partilha de custos sejam diferentes por país, três fatores apoiam a contestação a esta política como forma de diversificação de receitas: 1) politização da partilha de custos, em que alguns partidos de oposição podem estar contra esta medida, ganhando o apoio dos estudantes; 2) provisão adequada ou ausência de bolsas e empréstimos para os estudantes; 3) o entendimento de que a partilha de custos não traz benefícios presentes e futuros às famílias nem ao estudantes (Johnstone, 2002). No entender de Johnstone (2004 a; 2015) a partilha de custos pode ser vista mais como um conceito e uma política geral do que como uma agenda política. Para ser compatível com o acesso e a equidade, tem de ser acompanhada por programas de ajuda financeira, programas de compensação para colmatar uma educação secundária mais desfavorecida

e reformas a nível curricular e pedagógico; d) Limitações à partilha de custos pelos estudantes – a parcela dos estudantes requer que estes possuam oportunidades em termos de empregos, principalmente em tempo parcial ou que existam empréstimos que possam ser pagos após a conclusão do curso. Em relação ao primeiro, existem, principalmente nos países menos desenvolvidos, poucas oportunidades de emprego e, em relação aos empréstimos, a recuperação do dinheiro investido apresenta, de uma forma geral, taxas baixas, que se referem somente à recuperação de uma parte do empréstimo, existindo, no entanto, alguns países que conseguiram aliviar os orçamentos públicos graças aos empréstimos de forma bem sucedida (EUA, Canadá, Suécia) (Johnstone, 2002).

Para Carpentier (2012), a partilha de custos, no intuito de aumentar as propinas para estimular o financiamento, a equidade e a eficiência, pode desembocar numa substituição público-privada. As propinas enquanto substituição da quebra do orçamento público somente transferem recursos, sem muito impacto na qualidade ou na participação. Por outro lado, em tempo de crise, é possível que tanto as propinas como os gastos públicos possam ser complicados (Carpentier, 2012). A política de partilha de custos tem sido maioritariamente associada com políticas de aplicação de propinas (Cerdeira, 2011, Carpentier, 2012), mas também tem a ver com outros tipos de rendimentos.

As IES, para as suas receitas próprias, não podem basear-se exclusivamente na contribuição dos estudantes, por um lado, porque existe um limite de admissão do número de estudantes e, por outro, porque este número tem vindo a diminuir. Esta diminuição tem a ver com a diminuição da taxa de natalidade, reduzindo a fileira de jovens que ingressam neste nível de ensino, pela incapacidade financeira das famílias, devido à conjuntura económica atual e também devido a um certo descrédito na potencialidade de emprego que antes se atribuía à frequência no ensino superior, pelo aumento da taxa de desemprego dos licenciados (Cabrito et al., 2013). Mas, Carpentier (2012, 2015) refere que as finanças dos estudantes são essenciais em termos de participação no ES, o que conduz à questão se a partilha de custos pode ir longe demais. Por outro lado, a crise de 2008 colocou a descoberto algumas falhas na articulação entre propinas, empréstimos e bolsas, que podem afetar a participação de alguns estudantes, sendo que a diferença entre os custos individuais e os benefícios de retorno pode ter impacto no acesso. Assim, a partilha de custos pode conduzir ao aumento da dívida privada e à falta de pagamento dos empréstimos, que serão cobertos por tributação aos contribuintes, conduzindo a um aumento da despesa pública (Carpentier, 2012; 2015).

A ênfase atual nos défices públicos para a resolução das crises económicas fortaleceu a perspectiva da partilha de custos. No entanto, a aversão à dívida por parte dos estudantes perante a opção do empréstimo levanta a questão, no entender de Carpentier (2012), de que o aumento dos custos para os estudantes pode contrastar com os retornos previstos a longo prazo, devido às taxas de desemprego, dissuadindo assim possíveis candidatos à frequência no ES ou tornar as dívidas dos estudantes insustentáveis, o que na perspectiva de Barr (2011, cit por Carpentier, 2012) poderia conduzir a um aumento de longo prazo nos fundos públicos devido às faltas de pagamento e a uma política excessiva de propinas.

De acordo com Carpentier (2015), a crise económica também pode ser encarada como uma crise de desigualdades ocasionada pelas tensões crescentes entre a criação e a distribuição do crescimento não corrigido pela tributação e ocultado pelo aumento da dívida pública e, na ótica do autor, o ES é simultaneamente criador e recetor dessas dificuldades, uma vez que a reprodução das desigualdades sociais em níveis de ensino inferior, explica as mesmas no ES. Desta forma, no seu entender, para os proponentes da partilha de custos, esta situação justifica que as propinas não têm impacto nas desigualdades, uma vez que a ausência destas aumentaria as desigualdades, pois são os estudantes das classes mais favorecidas que mais frequentam este nível de ensino e terão melhores salários, justificando desta forma que um sistema de propinas é mais equitativo. Johnstone (2015) refere que os críticos da partilha de custos consideram que se os governos aumentassem a tributação dos mais ricos e das multinacionais e reduzissem os gastos com a defesa e reduzissem outras despesas, existiria orçamento suficiente para o ensino superior e eliminaria a necessidade de existência de propinas e empréstimos aos estudantes.

3.1.1 Propinas e outras taxas – utilizador/pagador

As propinas são taxas cobradas aos estudantes (ou famílias), que cobrem uma proporção dos custos subjacentes ao ensino superior (Johnstone, 1998; Cerdeira, 2009, 2011), estão ligadas aos custos institucionais de frequência nesta modalidade e são distintas de outros custos que os estudantes têm que efetuar. Se as propinas cobrem uma parte abrangente dos custos educacionais e não são compensadas por ajudas aos estudantes ou despesas fiscais, o nível de partilha de custos é elevado, uma vez que a

maior parte recai nos estudantes (Jongbloed, 2006). Uma taxa está associada aos pagamentos efetuados para a recuperação de todas ou quase todas as despesas associadas a um bem ou serviço, que pode ser quase sempre partilhado por alguns mas não por todos os estudantes, e que pode ser fornecido por serviços privados em alguns casos, enquadrando-se aqui alguns custos de alimentação e alojamento, saúde, transporte dos estudantes e podem servir para recuperar despesas associadas a determinadas atividades letivas como consumíveis informáticos ou outros cursos. Podem também ser taxas de matrícula e inscrição na IES, que possibilitam o acesso dos estudantes a algumas infraestruturas como internet ou programas recreativos (Cerdeira, 2009, 2011). Pelo mundo, existem vários tipos de propinas (Marcucci & Johnstone, 2007), cuja adoção depende fortemente da conceção que um país tem da responsabilidade financeira dos pais perante a educação superior dos filhos. Assim, a política de cobrança de propinas pode ser “à cabeça” (*up-front*)²⁴, não existirem²⁵, “duas faces” (*dual track*)²⁶ e propinas diferidas²⁷ (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010; Cerdeira, 2009; 2011).

Historicamente, na origem das universidades, no ato da matrícula, além do pagamento das propinas, os estudantes tinham que fazer um juramento. As propinas dos estudantes eram tão importantes como o juramento e eram aplicadas a todos os estudantes pela lei mas, eram aplicadas em primeiro lugar à maioria dos estudantes de classe média, que cumpriam as exigências de matrícula e que permitiam manter as universidades (Schwinges, 1992). Designavam-se de *devitas*, ou seja, os ricos. A propina obrigatória era determinada pela cobrança semanal para a manutenção e, uma vez que os valores

²⁴ Política de propinas que se fundamenta na assunção de que é responsabilidade dos pais cobrir pelo menos uma parte do ensino superior dos filhos, mas de acordo com a sua capacidade financeira. O valor a pagar depende do rendimento da família (Áustria, Chile, Países Baixos, África do Sul, EUA) (Cerdeira, 2009; 2011).

²⁵ Política de propinas que se fundamenta na assunção de que os pais não são financeiramente responsáveis pelos filhos e que estes, por si só, não conseguem cobrir os custos de educação (países escandinavos) (Cerdeira, 2009; 2011)..

²⁶ Em face das limitações legais à fixação de propinas e/ou à subsistência de uma resistência da opinião pública a este tipo de medidas, alguns países adotaram esta política de duas faces. Coexistem, nestes sistemas de ensino superior, dois tipos de estudantes, por um lado, um determinado número de vagas no ES livre de propinas, de número limitado e muito seletivo, que premeia os melhores resultados do ensino secundário e, por outro lado, outro grupo de vagas disponíveis que ficam sujeitas ao pagamento de propinas. Pode também ser aplicada para criar um sistema de alunos nacionais e internacionais (Hungria, Rússia, Austrália, Uganda) (Cerdeira, 2009; 2011).

²⁷ Política de propinas que procura conciliar em simultâneo a exigência dos estudantes financiarem a sua educação e o facto de não o poderem fazer enquanto estudam. Recorre-se aos empréstimos, do tipo indexado ao rendimento futuro do graduado, permitindo diferir esses custos para o futuro (Cerdeira, 2009; 2011).

variavam entre universidades, o seu valor era diferenciado. De acordo com Schwinges (1992), as propinas, como o juramento, tinham um aspeto social. Assim, a propina padrão poderia ser mais ou menos elevada ou até isentada e os estatutos de várias universidades europeias concediam largos parágrafos a este tema, que regulavam de formas diversas. De acordo com a patente e o cargo, era requerida uma propina mais elevada dos nobres e dos clérigos seniores que estavam ligados a catedrais ou colégios eclesiásticos, e eram esperados donativos elevados em todo o lado. Esta discriminação classista através do pagamento concedia privilégios especiais às classes dominantes, sendo possível a todos os estudantes conseguir estes direitos, desde que o pagamento fosse através de um membro da nobreza. Uma vez que as dotações orçamentais dos financiadores nesta altura eram escassas, as propinas constituíam uma das mais importantes fontes de financiamento das universidades, sendo estas muito dependentes desta contribuição (Schwinges, 1992).

A decisão pela aplicação de propinas nas IES públicas é baseada em diversas razões e princípios, que dependem em grande medida, da *predisposição ideológica dos decisores* (Cerdeira, 2011: 66; Cabrito, 1999, 2002) e está dependente da existência de um enquadramento legal que permita a sua fixação (Cerdeira, 2011). Pelas dificuldades de obtenção de financiamento, a introdução de propinas tem sido uma tendência cada vez mais difundida pelo mundo, mesmo na Europa, em países onde tradicionalmente estas não eram cobradas como a Alemanha e os países nórdicos, aliada a uma tendência da diminuição da importância do esforço público no financiamento do ensino superior, que tem vindo a progredir em todo o mundo, independentemente do país ou da orientação política do mesmo (Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009, 2011). A OCDE (2004, cit. por Jongbloed, 2004) sugere que existe a possibilidade de uma maior cobrança aos estudantes do ES nos países membros, especialmente nos países onde não são cobradas. Concretizando esta ideia, as políticas de fixação de propinas impuseram-se, devido ao aumento considerável de rendimentos necessários para as IES e também pelas consequências que podem ter em termos de justiça e equidade sociais, observando-se uma mudança de paradigma associado à perceção da responsabilidade estatal perante o financiamento do ES (Cerdeira, 2011). Para Weiler (2000), o principal elemento associado às propinas é a criação de um mecanismo de oferta/procura no ES, uma vez que nos sistemas de ES onde são cobradas propinas, estudantes e instituições apresentam comportamentos diferentes. Assim, as IES tendem a ser mais sensíveis às necessidades dos estudantes pagadores e os estudantes e as famílias tendem a prestar mais atenção às

IES e à educação fornecida porque lhes custa dinheiro. O principal argumento contra as propinas é que o seu pagamento discrimina estudantes oriundos de famílias desfavorecidas e que desencoraja a sua participação no ES, existindo algumas evidências que confirmam este facto, embora este efeito possa ser atenuado através de ajudas aos estudantes. Os críticos à existência de propinas questionam a relação destas com a qualidade, devido à falta de estudos sobre o impacto do aumento das propinas na motivação dos estudantes, devido à informação imperfeita do mercado para os estudantes e à mudança do estudante enquanto co-produtor para o estudante consumidor e o impacto desta situação no ensino aprendizagem. Outros questionam se o rendimento gerado pelas propinas é alocado para atividades que contribuem para enriquecer a experiência dos estudantes ou investido noutras atividades para fomentar o recrutamento. Argumentam também que a qualidade e as decisões relativas à escolha do curso pode ser feita de outras formas, nomeadamente através de mecanismos de avaliação de qualidade (Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009; Carpentier, 2012, 2015, Vossensteyn, 2004). Por outro lado, os que defendem a cobrança de propinas, baseiam-se no argumento de que o orçamento estatal entregue às IES provém da tributação geral e assim será injusto que todos paguem aos estudantes que poderão vir a auferir melhores remunerações por via da sua frequência no ES, ou seja, as elevadas taxas de retorno pessoais ou benefícios privados. Também que as propinas podem funcionar como mecanismo de mercado, estimulando a qualidade da educação e garantindo que estudantes e Estado recebem o valor pelo seu dinheiro e assim um aumento nas propinas pode incentivar a motivação dos estudantes e impedir o abandono, pode estimular a competição entre as IES, o que conduz a uma melhoria global do sistema de ES. Outros acreditam que as propinas estão na base da equidade, uma vez que são os principais beneficiários do ES a pagar. Também se os estudantes pagarem, tomarão melhores decisões relativamente ao curso, baseados nas suas capacidades, interesses e objetivos (Weiler, 2000; Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009;; Jongbloed, 2004, Vossensteyn, 2004, Johnstone, 2002; Carpentier, 2015). A questão da existência ou não de propinas, para Weiler (2000), assenta na adequação do sistema de ajudas financeiras e na sua capacidade para compensar os efeitos de propinas com valor de mercado para os estudantes mais desfavorecidos. Para Jongbloed (2006), a introdução de propinas é uma forma de dar poder aos estudantes, enquanto consumidores, uma vez que quanto mais altas forem, maiores os benefícios esperados. Implicam então uma forma de relação direta entre produtor-consumidor no ensino superior e o seu papel imediato é a sinalização aos consumidores de quanto vão gastar na frequência de determinado curso.

Assim, no caso do ensino superior público, porque é subsidiado pelo Estado numa parte, as propinas não são um preço no verdadeiro sentido do termo, mas um *quase preço* (Jongbloed, 2006: 30). O valor das propinas pode ser regulado pelos governos, assim como o nível de ajudas aos estudantes. De acordo com Jongbloed (2004), é possível que se avance para um sistema de propinas liberalizado, que pode ter efeitos benéficos, mas têm que ser conjugadas com um sistema de empréstimos que possibilite aos estudantes o seu pagamento após a graduação (Barr, 1993, 1996, 2000)²⁸. Para prevenir situações de incumprimento de pagamento, o governo deve desenvolver ajudas para os estudantes mais desfavorecidos para que não fiquem privados no acesso. O motivo de aumento das propinas, além dos benefícios privados, é justificado pela necessidade de recursos adicionais para as IES e pelas prioridades de outras áreas de bem estar (Jongbloed, 2006). No entanto, como salienta Cerdeira (2011: 68), não existe consenso no meio académico acerca do impacto económico do retorno do investimento no ES e *“se há quem evidencie os ganhos individuais na educação, há também muitos outros que entendem que se deve valorizar sobretudo os ganhos sociais e que defendem que o ES deve ser visto como um «bem público»”*.

De salientar, com Cabrito (2002), que o valor a pagar estrutura a procura de ensino e, uma vez que as instituições privadas cobrem cerca de cinco a dez vezes mais do que as públicas, à partida, as primeiras estão fechadas para aqueles que não dispõem de recursos económicos. Por outro lado, no ensino público, a existência de um número de vagas por curso e o aumento das propinas, começam a constituir-se também como um filtro cada vez mais apertado aos cidadãos com mais dificuldades. Mais uma vez, como nas IES, o financiamento pode ser avançado como elemento de análise e a população que frequenta as diferentes instituições apresenta diferenças em termos de rendimentos.

3.2 A Diversificação de fontes de financiamento

Durante a última metade do século XX e o início deste século, o ensino superior cresceu em tamanho, recursos e importância, mantendo uma estrutura notavelmente

²⁸ Para uma descrição e análise detalhada dos sistemas de empréstimos aos estudantes consultar Cabrito (1999, 2000); Cerdeira (2009) e Barr (1993, 1996, 2000). Na presente tese não se aprofunda o tema dos empréstimos pois o foco da investigação é a nível do financiamento institucional e não nos estudantes. Sendo que as IES são financiadas através do pagamento de propinas pelos estudantes, a forma e as condições como os estudantes conseguem angariar esse pagamento tem lugar nos estudos referidos

estável (Newman, 2002) apesar da entrada de novos financiamentos, dos rápidos avanços tecnológicos, mudanças demográficas e da globalização de mercados e instituições. Segundo Newman (2002) existem vantagens e desvantagens à medida que as forças do mercado crescem. Assim, poderá existir um maior acesso à educação, novos modos de aprendizagem e o aumento da produtividade a custo mais baixo mas também existe o risco de perder alguns dos atributos importantes do ensino superior como o compromisso da equidade, da igualdade de oportunidades, da sua visão a longo prazo das necessidades dos estudantes e da sociedade e a sua tónica no ensino e investigação e não na procura de receitas (Newman, 2002). A crescente ênfase na procura de fontes diversificadas de financiamento, com a introdução de atividades geradoras de lucro, patrocínios de empresas multinacionais na investigação e outras características do mundo empresarial trazidas para o meio académico, põem em causa este estatuto especial. Esta faceta comercial também pode ser ampliada se o financiamento for colocado na procura, como no caso dos vouchers, o que fará com que as IES tenham mais instabilidade nos seus recursos, o que pode fazer com que estas instituições negligenciem os efeitos sociais e culturais das escolhas dos estudantes (Jongbloed, 2006).

3.2.1 O conceito de diversificação de fontes de financiamento

De acordo com Carroll e Stater (2008) e Webb (2015), o conceito de diversificação de fontes deriva da *Modern Portfolio Theory* de Markowitz (1952) que descreve o processo pelo qual o investidor seleciona um determinado portfolio de investimento. A seleção deste portfolio envolve uma dicotomia entre altos retornos expectáveis e variância indesejável dos retornos expectados. Nesta perspectiva considera-se que, através da diversificação de fontes, uma organização pode reduzir a volatilidade dos seus financiamentos e aumentar a probabilidade de ser financeiramente viável (Webb, 2015). Chang e Tuckman (1994) referem duas abordagens a nível económico que interpretam a forma como a origem das fontes de financiamento afeta o processo de tomada de decisão numa instituição, sendo que uma considera as entidades não lucrativas como empresas que maximizam uma função objetiva, estão sujeitas a constrangimentos legais de não distribuição dos excedentes e constrangimentos económicos de orçamentos e recursos limitados, e a segunda foca-se na gestão de portfolio e considera a diversificação de fontes como uma forma de ter estabilidade e uma estratégia de redução de risco para uma entidade financiadora (Chang & Tuckman, 1994). Os não economistas

focam-se nos ambientes interno e externo onde estas instituições desenvolvem a sua ação e as estratégias para poder fazer face às incertezas resultantes das relações de cooperação que se estabelecem entre fornecedores e utilizadores, existindo uma variante desta abordagem que explica e prevê o comportamento destas instituições, tendo em conta as pressões sociais e de regulação que sobre elas são exercidas. Hansmann (1999, cit por Cunningham & Cochi-Ficano, 2002) refere que existe apenas uma característica principal que distingue as entidades lucrativas das não lucrativas, a regra da não distribuição, uma vez que numa entidade não lucrativa, as receitas em excesso, os lucros, podem não ser distribuídos pelos responsáveis. Existem várias abordagens e, apesar de algumas diferenças, todas concordam que o comportamento destas instituições é afetado pelos objetivos que perseguem e pelos constrangimentos financeiros que sofrem. A perspetiva financeira assume que também existe uma ligação entre o financiamento e o comportamento, embora menos direta, e os seus proponentes consideram vantajoso a diversificação de fontes de financiamento através de múltiplas fontes, uma vez que assim aumentam as hipóteses de permanecerem financeiramente viáveis e de reduzirem a instabilidade no financiamento, sendo que a aposta numa só fonte de financiamento é considerada imprudente. Já Adam Smith considerava que a performance das IES é influenciada pelas fontes que as financiam (Brown, 2001).

A perspetiva da dependência de recursos foca-se nas relações políticas e sociais entre estas instituições e as entidades que as apoiam e considera que a forma como estas instituições fornecem os seus serviços, é influenciada pelos seus financiadores externos. Um dos proponentes desta perspetiva, Gronjberg (1992, cit. Por Chang & Tuckman, 1994; Carroll & Stater, 2008) considera que uma relação prolongada e estável com poucos financiadores tem melhor desempenho do que a dependência de fontes múltiplas e instáveis, mas apenas quando tais fundos asseguram continuidade e os recursos limitados não são instáveis e altamente correlacionados. Esta teoria estabelece que a chave para a sobrevivência organizacional é a capacidade de adquirir e manter recursos, tarefa complexa devido às condições de escassez e incerteza e o facto de os recursos não serem adequados, estáveis ou assegurados e, em última análise, a necessidade e a dependência de recursos poderem resultar na adaptação das organizações aos requisitos dos fornecedores (Froelich, 1999; Webb, 2015). A aquisição e a manutenção de recursos exige que a organização esteja em interação permanente com os indivíduos e grupos que controlam os recursos e que as organizações não são entidades com autonomia total para

perseguir os seus desígnios sendo constrangidas pelo ambiente como consequência da sua necessidade de recursos.

Mais recente, a perspetiva institucional desenvolvida por Meyer e Rowan (1977), Scott (1987) e Bielefeld (1992) (cit por Chang & Tuckman, 1994) foca-se nas preocupações destas instituições em serem aceites e legitimadas socialmente e desenvolveram predições comportamentais que estas instituições com várias fontes de financiamento tendem a modelar-se de acordo com outras organizações bem-sucedidas e que a heterogeneidade de fundos aumenta a probabilidade de estas instituições se focarem em problemas comunitários e sociais para ganharem legitimidade e reconhecimento. No caso das IES, consiste no fenómeno da *deriva académica* (Neave, 1979, cit. por Van Vught, 2008), e cria uma tendência para a uniformidade e conduz a baixos níveis de diversidade, como atrás foi descrito.

Para Teixeira e Koryakina (2013), especificamente em relação ao ES, a diversificação é normalmente definida como a geração de recursos para além da apropriação do governo, que pode ser alcançada através de atividades como a comercialização da investigação, transferência de tecnologia, aprendizagem ao longo da vida, cursos avulsos, que originam fundos de ativos e alterações nas decisões financeiras e na gestão, bem como em outras atividades.

As mudanças nos contextos onde se encontram as IES, aliadas aos cortes de financiamento por parte do orçamento de Estado e também associadas a uma maior gama de possíveis fornecedores de recursos traduzem-se em ameaças específicas e oportunidades emergentes para o financiamento das instituições (Froelich, 1999). Os contributos privados, como donativos individuais ou empresariais são uma base tradicional de apoio das organizações. Recentemente as instituições estão a começar a desenvolver atividades comerciais, mas esta vertente causa alguma apreensão uma vez que as estratégias de financiamento comerciais não são muito conhecidas, assim como o seu impacto na estrutura, comportamento, filosofia e desempenho da organização (Froelich, 1999). As estratégias de financiamento estão a tornar-se cada vez mais complexas, também com os governos a pressionarem no sentido de atribuírem incentivos correspondentes ao angariar de fundos de setores privados (Gibb, Haskins & Robertson, 2013). O ato de diversificação pode assim também ser promovido pelas políticas financeiras do Estado, através da concessão de benefícios fiscais a empresas que participem no financiamento das IES ou premiando a capacidade de

autofinanciamento destas, podendo as instituições gerir estes fundos de acordo com as suas prioridades, na medida em que esta angariação é entendida como positiva nos financiamentos por fórmulas e financiamentos adicionais públicos baseados na competitividade (Seixas, 2003).

3.2.2 Diversificação: que receitas?

De uma forma geral, Hirsch (1999) considera útil a divisão da diversificação de fundos em duas gerações: 1ª geração – cuja maior fatia são os donativos; 2ª geração – comercialização das atividades, produtos e serviços do ensino superior, o empreendedorismo, a que se poderia acrescentar uma 3ª geração – a internacionalização do ES. No entanto, como refere Hearn (2003, 2004), os esforços no sentido da diversificação de fontes não devem ser apenas para gerar novas receitas, mas para gerar novos retornos em rede, que podem ou não ser financeiros, a curto ou a longo prazo e que qualquer iniciativa neste sentido deve ser compatível com critérios relativos à missão, aos propósitos culturais e estratégicos das IES, às perspetivas financeira a curto e longo prazo, compreensão do mercado, a tolerância de risco de todas as partes envolvidas e a sustentabilidade organizacional (Hearn, 2004).

Um pouco por todo o mundo, e de forma mais pormenorizada, as receitas procuradas para fazer face aos sucessivos cortes do orçamento do Estado, privatizando desta forma o financiamento do ensino superior (Seixas, 2003), por parte das IES públicas, são:

a) Empreendedorismo institucional e de faculdade, através da criação de pequenos cursos por exemplo de línguas, gestão, e gestão de sistemas de informação, que beneficiam alguns departamentos e membros da universidade, mas com pouco impacto na universidade no seu conjunto (Johnstone, 2002; 2004^a, 2014; Clark, 2003) ou em cursos não referentes de grau, com vista a públicos diferenciados (Hearn, 2004). Neste âmbito, Clark (1998) considera que uma base de financiamento diversificada e alargada que permite flexibilizar as atividades é a base essencial da universidade empreendedora;

b) Venda ou aluguer de propriedades das IES, possível em muitos países onde estas instituições têm autonomia patrimonial e podem dispor das suas propriedades e espaços (Johnstone, 2002) e alugam os espaços para conferências, espaços para a prática desportiva (Sanyal & Martin, 2006);

c) Prestação de serviços, relacionados com a área de atuação das IES mas que podem levantar questões de concorrência em relação a privados que prestem serviços na mesma área (Hearn, 2004);

d) Venda de patentes de investigação, licenças, direitos (Sanyal & Martin, 2006), muitas IES reorganizam as suas capacidades de investigação e análise em busca de novos financiamentos, desenvolvendo escritórios de transferência de tecnologia para que exista retorno financeiro das ideias desenvolvidas nos campus (Hearn, 2004);

e) Rendimentos de parques científicos instalados nos campus (Sanyal & Martin, 2006);

f) Rendimentos de residências de estudantes alugadas durante o período de férias (Sanyal & Martin, 2006);

g) Contratos de investigação, investigação financiada que geralmente tem implícitos overheads para as IES, que pode permitir também a aquisição de novos equipamentos e para alguns custos administrativos e institucionais (Johnstone, 2002);

h) Cobrança direta, sob a forma de propinas e taxas de utilizador, portanto estudantes e famílias (Johnstone, 2002; 2004^a, 2014; Barr, 2012; Clark, 2003; Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995), a maior e mais constante fonte de financiamento para além do Estado, embora existam limites à extensão de o custo direto poder resolver todas as pressões orçamentais e por isso tem crescido o interesse em fontes alternativas de financiamento (Ziderman & Albrecht, 1995);

i) Eliminação das despesas fixas dos estudantes por parte do Estado, ficando estas a cargo dos mesmos (Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995) – no que se refere a alimentação e alojamento, embora segundo Woodhal (1993, cit. Por Weidman, 1995) seja aconselhável manter pequenas despesas fixas para aquisição de livros e outros custos de instrução;

j) Iniciativas relacionadas com o preço das propinas, muitas IES estão a fazer descontos para estudantes com determinadas características desejáveis, por forma a gerar um corpo estudantil que forneça mais receitas no global, permitem aos estudantes a escolha de serviços, por forma a pagarem apenas os que utilizam (Hearn, 2004)

k) Filantropia (Johnstone, 2002, 2004 b, 2004 c, 2014; Clark, 2003; Hearn, 2004; Sanyal & Martin, 2006; Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995), que pode ser bem sucedida em alguns países como os EUA ou o Reino Unido mas noutros países não resulta tão bem por falta de cultura e condições fiscais favoráveis e não é provável que se venha a constituir como uma fonte de financiamento significativa no mundo (Johnstone, 2014);

l) Bolsas de investigação financiadas pelo Estado ou por financiador externo (Johnstone, 2002; 2004^a, 2004 b; 2014; Clark, 2003; Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995), que podem beneficiar certos programas de investigação e certas áreas mas têm pouco impacto na diminuição da austeridade em geral (Johnstone, 2014);

m) Países que dão donativos (Johnstone, 2004b; 2004 c; 2014), pode constituir uma ajuda para os países muito pobres, embora de acordo com Johnstone (2014), os principais países dadores e as agências dadores encontram-se descoordenadas;

n) Formação de empresas nas IES (Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995)

o) Expansão do setor privado (Gibb, Haskins & Robertson, 2013; Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995)

p) Internacionalização do Ensino superior – cobrança de propinas com o valor real para estudantes estrangeiros e exportação de formas de ensino superior que pode reduzir a pressão fiscal nos países que importam esta modalidade (Sanyal & Martin, 2006). Para Carpentier (2015), a ênfase no mercado global de ES falha no envolvimento com o *tetralema* (2015: 21) das alterações globais como o Crescimento, Equidade, Democracia e Sustentabilidade, e atrasos na criação de bens públicos globais através do ES, uma vez que na forma atual, a expansão global do ES resulta da necessidade de responder à falta de fundos nacionais, em vez de ser um projeto global. Por outro lado, também não existe uma avaliação da qualidade e da equidade deste tipo de ES (Carpentier, 2015; Sanyal & Martin, 2006) e pode pôr em perigo a missão do ES por se basear em objetivos comerciais (Sanyal & Martin, 2006);

q) Ensino à distância, com a utilização das novas tecnologias que permite que um docente possa atender a muitos alunos com custos relativamente baixos (Sanyal & Martin, 2006);

r) Uma gestão eficiente dos sistemas e instituições de ensino superior, “*fazer mais com menos*” (Sanyal & Martin, 2006: 13), que pode ser realizada através das seguintes formas: alocação racional de fundos, gestão das reservas monetárias, produção de indicadores financeiros, melhor utilização de recursos, avaliações e auditorias, proteção dos fundos contra fraudes. Por outro lado, as IES podem melhorar os retornos financeiros através da participação e investimentos não tradicionais (mercados opcionais), bem como participar em grandes investimentos com custos administrativos baixos (Hearn, 2004);

s) Promoção interna para os recursos humanos que consigam angariar fontes de financiamento (Hearn, 2004);

t) Contratos externos com outros parceiros, em atividades não letivas, através de outsourcing por exemplo, de livrarias, de refeitórios, etc. (Hearn, 2004).

Hearn (2003), apresenta uma variedade de fontes de receitas, com oportunidades e riscos que lhe estão associados, sintetizados na tabela seguinte.

Tabela 7 – Novas fontes de financiamento possíveis – vantagens e desvantagens

Novas fontes de financiamento	Oportunidades	Riscos
A - Iniciativas Instrucionais:		
1) programas de preparação de testes; 2) Cursos para reformados e outros públicos; 3) Programas financiados publicamente para formação de trabalhadores 4) programas de formação on-line	1) novos públicos, mais propinas, diminuição das taxas de retenção 2) aumento de competências; ocupação dos tempos livres; ocupação e formação de desempregados 3) estímulo à formação e desenvolvimento dos trabalhadores públicos; 4) mercado maior e mais rentável do que cursos académicos on-line	1), 2), 3) e 4) riscos ligados à gestão do capital investido, constrangimentos estatutários ou legais ligados às receitas, custos políticos de obtenção de capital, riscos para a cultura e missão da IES 4) difícil para as IES incorporarem as TIC na oferta educativa; rápida obsolescência das TIC requer financiamento constante
B - Iniciativas de análise e investigação:		
1) transferência de tecnologia; 2) firmas Start up; 3) Parcerias com empresas; 4) incubadoras de negócios; 5) Parques de investigação; 6) comércio eletrónico de peritagem institucional; 7) serviços informativos pagos	1) rentáveis quando existem peritos 2), 3), 4), 5), 6), 7) gerador de receitas	1) prejuízo na ausência de peritos 6) levanta questões em relação à missão institucional, de governança e de eficiência de custos 7) questões legais e filosóficas para as IES, competição com os privados comerciais
C - Iniciativas de preço:		
1) Preços diferenciados; 2) Flexibilização das propinas por serviço	1) e 2) o domínio on-line e a educação à distância tornam estas iniciativas muito apetecíveis, pois são áreas menos institucionalizadas e permitem uma maior flexibilidade; pode aumentar as receitas; mais transparente para os consumidores	1) e 2) não existe garantia de que a diferenciação de preços traga receitas adicionais, os preços são um incentivo para os estudantes, mas é difícil estruturar incentivos para aumentar as receitas sem aumentar o custo dos mesmos; enfraquecimento institucional
D - Outras iniciativas financeiras:		
1) Unitized investment pools; 2) Investimentos de venture capital; 3) participação em arbitragem e mercados opcionais; 4) revolving funds; 5) Internal cross-subsidization	1), 2), 3), 4) e 5) investimentos bem conseguidos podem ser uma grande fonte de receita; vantagem das IES sobre as outras instituições pois recebem o orçamento em bloco, duas vezes por ano, em vez de mensal 4) apoio ao ensino e investigação; melhorias nas infraestruturas que podem gerar receitas 5) encorajamento do comportamento empreendedor; potencial para transformar cada unidade organizacional dentro do	1), 2), 3), 4) e 5) requer peritos especializados em análise, avaliação, contabilidade (mais custos); o quadro legislativo, a regulação e a tolerância ao risco por parte dos líderes das IES podem impedir iniciativas neste sentido

	campus numa entidade quase independente pode distribuir as receitas às unidades que geram produtos e serviços robustos financeiramente	
E - Iniciativas nos Recursos Humanos:	Oportunidades	Riscos
1) Limites à consultoria externa por faculdade; 2) Incentivos de compensação por geração de receitas; 3) Incentivos para reforma ou recontração de seniores	1) mais receitas para a instituição como um todo, uma vez que muito deste trabalho é realizado nas horas laborais 2) bónus salariais incentivam à geração de receitas; potencial para uma mudança a longo prazo nos salários e sistemas de promoção 3) seniores dispensados e depois recontraados por até cerca de menos 30% do seu salário antes da dispensa; suplemento às reformas vão para a instituição	1) alienação da faculdade; um controlo apertado pode impedir o recrutamento das faculdades mais talentosas 2) capacidade limitada para alterar o sistema de remunerações, acordados numa base coletiva; o respeito das instituições pela revisão de pares e normas disciplinares desincentiva as atividades de geração de receitas
F - Franchising, Licenciamentos, Patrocínios, Acordos com outras entidades:	Oportunidades	Riscos
1) Viagens e acampamentos; 2) séries de concertos; 3) patrocínio de eventos nos campus; 4) contratos de outsourcing com garantias de rendimento; 5) parcerias distribuídas de aprendizagem; 6) merchandising do logotipo da instituição	1), 2), 3), 4) com grupos associados e alumni e clubes desportivos pode gerar receitas adicionais; conferências académicas, visitas guiadas a museus, competições desportivas; parcerias com vendedores nestas atividades pode trazer pessoal especialista em comércio, descontos, incentivos, que direta ou indiretamente aumentam as receitas; melhores custos operacionais; incentivos financeiros; renovação de equipamentos; aumento da eficiência e competitividade; 4) maior visibilidade para os estudantes; redução de custos, aumento de receitas e aumento da eficácia dos serviços 5) pode assumir formas variadas como aplicações on-line, portais dos campus, cursos on-line, provisão de conteúdos suplementares, serviços on-line de livraria, manuais on-line, aconselhamento e tutoria 6) atenção ao modo como a marca da instituição é utilizada, pode gerar receitas mediante cobrança de direitos utilizados de forma não autorizada, utilização da marca da IES em produtos como bebidas, alimentação, desporto, induz ao financiamento avultado das IES	1), 2), 3), 4) orientação mercantilista das IES e movimento no sentido da privatização; perda de controlo institucional; lealdade dos trabalhadores às empresas externas em vez da academia; dependência financeira; perda da prestação de contas dos trabalhadores pela qualidade de serviços; receitas questionáveis e projeção de custos, qualidade dos serviços questionável; 4) pode não ser bem sucedido por falhas de comunicação e coordenação 5) esbatimento e aumento das combinações entre fornecedores institucionais e não institucionais de educação e serviços relacionados 6) possíveis problemas legais a nível de impostos
G - Iniciativas em empresas auxiliares, Serviços e Propriedades	Oportunidades	Riscos
1) melhoria de instalações desportivas, de zonas de alimentação, de áreas de cuidados de saúde, dormitórios; 2) cartões de débito do campus;	1), 5) por forma a poder alugá-las e a batizar áreas com nomes de possíveis filantropos; venda de ofertas recreativas 2), 4) aumento de receitas através do encorajamento do consumo dentro do	1), 2), 3), 4), 5) questões legais

3) extensão dos cartões de débito do campus para utilização no exterior; 4) serviços financeiros; 5) facilidades de aluguer; 6) serviços de alumni	campus; receitas vindas dos juros dos fundos depositados 3) gerador de receitas pois a utilização destes cartões fora do campus, implica um pagamento por parte dos fornecedores que não estão no campus 4) para os alunos e para os alumni – contas poupança, primeiras hipotecas, programas de consolidação de empréstimos estudantis, cartões de crédito com a marca da IES, certificados de depósito, seguros de saúde 5) infraestruturas que podem ser utilizadas para ofertas educativas ou recreativas para vários públicos e com diversas parcerias; podem ser vendidas, alugadas, servir de base a novas empresas 6) novas receitas; revistas de alumni antes gratuitas são agora apenas enviadas aos que se fizeram membros e pagam cotas ou fizeram doações; publicidade nas revistas	
H - Desenvolvimento de iniciativas de office	Oportunidades	Riscos
apelo aos donativos estrangeiros	aumento das receitas, projeção, visibilidade, mas é necessário contextualizar os esforços e avaliar a eficácia dos custos destas ações	implica custos demasiado altos; favorecimento de certos programas em detrimento de outros; afastamento da missão institucional

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de Hearn (2003)

Neste contexto, tem sido frequente a utilização do conceito de *capitalismo académico*, definido por Slaughter e Leslie (1997: 8) como a adaptação aos modelos de mercado por forma a assegurar fundos externos, ou seja, as IES movem-se cada vez mais em direção para campos científicos aplicados e empreendedores, por forma a gerar receitas, a estabelecer parques de investigação e escritórios de transferência de tecnologia e cada vez mais se orientam para atividades de angariação de fundos, que vão ganhando cada vez mais projeção (Rhoades & Slaughter, 1997). No entanto, consideram Rhoades e Slaughter (1997) que o capitalismo académico é mais ainda, ou seja, as IES sem fins lucrativos assemelham-se em crescendo às que têm finalidades de lucro, tornando as IES partes ativas no mercado, não somente fornecedores, ou seja, “*as universidades, públicas e privadas, foram além da torre de marfim, participando na privatização, desregulação e comercialização num grau mais elevado do que qualquer outra instituição pública*” (1997: 13). Desta forma, o interesse público passa a ser servido pelo envolvimento direto das entidades públicas no setor privado, e por fomentar a busca do lucro privado, transformam-se os estudantes em consumidores ou produtos, os docentes em agentes de

busca de recursos e as IES redefinem o conceito de serviço público, de serviço gratuito para serviço por um preço (Rhoades & Slaughter, 1997).

Finalmente, Johnstone (2014), considera que a única fonte alternativa não governamental para financiar o ensino superior de uma forma geral, que é contínua e substancial, é a partilha de custos, que segundo o próprio é uma constatação de um facto, uma vez que os custos do ensino superior são partilhados entre os estudantes, famílias, governos, assim como descreve uma tendência crescente em todo o mundo da mudança de encargo dos custos de ensino superior, que antes dependiam quase ou exclusivamente do governo e dos contribuintes através dos impostos para uma maior responsabilização financeira dos estudantes e famílias, para além de ser a maior fonte de rendimento externo das IES.

3.2.3 Questões a propósito da diversificação

A sobrevivência das IES depende da sua capacidade institucional de expandir as bases de receita (Namalefe, 2014) e, sendo assumido que o apoio do Estado vai continuar a diminuir, algumas universidades públicas vão aumentando o financiamento privado e, como resultado, as instituições tradicionalmente financiadas publicamente serão caracterizadas por serem publicamente assistidas (William, 1999). Neste ambiente de competição por recursos, a diversificação de fontes de financiamento transforma-se numa estratégia fundamental para as IES (Seixas, 2003), que apontam nesta direção em vez de apostarem numa poupança e redução de custos significativa e permanente e, desta forma, quando ocorrem cortes no financiamento público, as IES realizam cortes globais e imediatos, na expectativa de que os fundos possam voltar a níveis anteriores (Breneman, 2002).

Tuckman e Chang (1994) desenvolveram um índice de diversificação de fontes de financiamento através de um estudo em organizações não lucrativas. Os autores concluíram que a percepção de que a maioria das instituições não lucrativas é suportada por donativos não é apurada, e cerca de 94% das instituições do estudo é financiada por mais do que uma fonte. Estas instituições até podem começar com uma ou poucas fontes de financiamento, mas depois, o desejo de sobrevivência e expansão, faz com que estas organizações procurem uma base mais alargada de donativos. As atividades ou áreas de atividade a que estas organizações se dedicam têm um peso importante na explicação das

diferenças da concentração do rendimento, embora a este nível não se possam fazer generalizações e sejam requeridos mais estudos. Este estudo sugere que as organizações com múltiplas fontes de financiamento são mais fortes financeiramente do que as que dependem de uma ou poucas fontes de financiamento. Também Jaeger e Thorton (2005, cit por Namalefe, 2014) referem que as instituições enfrentam desafios e vulnerabilidades quando os recursos se tornam escassos e que têm que ser procurados em várias fontes e contar com uma variedade de atividades e de fornecedores de recursos para apoiar o desenvolvimento da sua missão (Froelich, 1999). Carroll e Stater (2008) referem que a diversificação de fontes de financiamento está repetidamente ligada a vários indicadores de reduzida vulnerabilidade financeira em organizações não lucrativas e que Greenlee (2002) e Greenlee e Trussel (2000, cit por Carroll & Stater, 2008) evidenciam que uma maior diversificação de fontes de financiamento diminui as probabilidades de uma organização cortar nas suas despesas programadas ou de experienciar uma perda no património líquido ao longo de três anos consecutivos. Keating et al (2005, cit por Carroll & Stater, 2008) concluíram que a concentração de fontes de financiamento (por oposição a diversificação) conduz a um maior risco de insolvência e a uma queda dramática no rendimento. Em estudo próprio, Carroll e Stater (2008) verificaram que, de uma forma geral, a diversificação de fontes exibe uma influência significativa sobre a volatilidade das estruturas de financiamento para as organizações não lucrativas e que se esta organização diversificar ativamente a sua estrutura de financiamento, pode esperar uma redução média na volatilidade do financiamento ao longo do tempo. As implicações para as organizações são, primeiro, que o efeito da diversificação na redução da volatilidade do financiamento sugere que qualquer perda de legitimidade ligada à capacidade de gerar rendimentos de ganhos próprios e de contribuições, não se traduz em menos estabilidade ao longo do tempo, nem a dependência de múltiplas fontes de rendimento reduz a estabilidade do rendimento. Segundo, uma vez que as organizações que têm fontes mais diversificadas são menos voláteis ao longo do tempo, a diversificação parece ser um método eficaz para limitar a instabilidade associada à dependência de uma só fonte de rendimento, apesar das complexidades associadas a este tipo de gestão. Por último, que as organizações que se apoiam maioritariamente em contribuições parecem experienciar maior nível de instabilidade e por isso passíveis de experienciar um maior risco financeiro de dependência de fontes do que as organizações comerciais ou a mistura das duas. No entanto, e como refere Namalefe (2014: 5) esta procura de financiamento pode ser um *“caminho para todos os tipos de mal”*, uma vez que determinadas instituições, na ânsia

de diversificarem a sua base de financiamento podem divergir das suas missões e objetivos. A diversificação de recursos pode ser uma espada de dois gumes, como o referem Weisbrod, Ballou e Asch (2008, cit por Namalefe, 2014; Froelich, 1999), que pode trazer consequências imprevistas, devendo ser prudentemente abordado. Para as entidades governamentais, o propósito da diversificação é, como referem Carrol e Stater (2008), coletar rendimentos a partir de uma combinação de fontes de impostos, com graus diversos de volatilidade, por forma a afastar a instabilidade pela seleção de uma combinação de impostos que gerarão um determinado volume de rendimentos, enquanto se minimiza o nível de instabilidade e, quando existe uma quebra num determinado tipo de imposto, são compensados por maiores rendimentos vindos de outras fontes (Carroll & Stater, 2008).

Ao considerar o potencial financiador que pode ser o sector privado, é necessário distinguir dois conceitos que estão relacionados, mas não são sinónimos, a diversificação de fontes de financiamento e o aumento da recuperação de custos (Ziderman & Albrecht, 1995). Assim, recuperação de custos refere-se à captação de receitas através da introdução de propinas ou outras taxas. A diversificação de fontes será um termo mais abrangente e refere-se a qualquer outra forma de captação de receitas. Consideram estes autores que a diversificação de fontes pode ser um bom complemento para pagar os ordenados e também pode gerar uma importante fonte adicional de financiamento, embora não resolva os problemas fundamentais. Uma ênfase excessiva na diversificação de fontes pode ser danosa, uma vez que desvia a atenção da necessidade de resolver outros problemas causados pela expansão do sistema e do número de estudantes e que *“se for levada longe demais, a diversificação de fontes pode alterar fundamentalmente o carácter de uma universidade, que está primeiramente comprometida com o ensino e a investigação”* (1995: 92). Em estudo desenvolvido por Parker (2012), o autor conclui que existe uma reconfiguração do discurso e das estratégias das IES, do avanço e desenvolvimento tecnológico e da sociedade, para uma maior ênfase na performance da gestão e do financiamento, a criação de novos recursos financeiros e a minimização de despesas tornaram-se fins em si mesmos, transcendendo países, sistemas e culturas, e que os objetivos financeiros e as estratégias associadas tornaram-se os elementos mais importantes das estruturas, estratégias e comportamentos das universidades, constituindo *“... um exemplo claro do deslocamento de missão (...) o capital intelectual e o conhecimento são transformados, de bens públicos e sociais, em comodidades*

comerciais: um recurso com profundas capacidades de gerar receitas” (2012: 262). Froelich (1999) vai no mesmo sentido quando refere que dois constrangimentos associados aos donativos identificados por vários autores são a volatilidade dos recursos e o deslocamento da missão da organização. Os estudos de caso realizados por Gronbjerg (1992, 1993, cit por Froelich, 1999) descrevem a imprevisibilidade e instabilidade destas contribuições e que um efeito potencial das contribuições individuais ou empresarias para uma organização é o deslocamento da sua missão, que ocorre quando os objetivos e as atividades da organização são modificadas por forma a satisfazer os desejos dos contribuidores. Para Bok (2003), as atividades de diversificação no âmbito das IES colocam riscos ao nível da coesão institucional interna devido às pressões competitivas que criam internamente.

A diversificação de financiamento privado e a provisão pelo mercado deixa as IES e os sistemas de ES vulneráveis às oscilações económicas e, sem a estabilidade do financiamento público, uma excessiva dependência de fundos privados pode ser perigosa. A diversificação de fundos e a provisão enquanto estratégias de rendimento adicional ou de rendimento de substituição não são semelhantes (Carpentier, 2012). A capacidade de construir novos acordos de financiamento tendo por base a procura de fundos privados num contexto de limitação de financiamento público pode, no entender de Carpentier (2012), conduzir a três respostas possíveis: a) a entrada de financiadores e de provisão privada, que assegura uma diversificação bem gerida e com um nível de equidade mantido pelo financiamento público; b) a regressão do sistema para o elitismo, sem financiamento nem provisão privada; c) expansão do sistema com fornecedores globais e privados em contexto de retração de fundos públicos e privados, que conduz a uma fragmentação em termos de instituições públicas de elite e instituições privadas massificadas, com propinas e qualidade diferenciada e com investigação centralizada.

Froelich (1999) salienta que todas as estratégias de obtenção de fundos por parte das organizações têm vantagens e desvantagens, que o cenário ideal com fluxos contínuos para levar a cabo uma missão descomprometida não é nem nunca foi uma realidade, antes, existem uma variedade de fontes de financiamento com constrangimentos específicos e diferentes tarefas de gestão. Por outro lado, Johnstone (2002), considera que existem limitações significativas relativamente à diversificação de fontes que vão para além de questões ideológicas. Uma forma de garantir a viabilidade organizacional e a integridade é a compreensão e o aproveitamento das oportunidades, a escolha de fontes de

financiamento consistentes com a missão da organização e responder apropriada e conscientemente aos desafios de gestão colocados por cada fonte ou estratégia de financiamento (Gronbjerg, 1991, 1993, cit por Froelich, 1999). Utilizando a análise de Froelich (1999), que considera que as organizações não lucrativas procuram fundos nos donativos individuais e empresariais, fundações, fontes governamentais e atividades comerciais, aplicando-a às IES e atendendo às possíveis fontes de receitas acima referidas, pode considerar-se que as contribuições privadas estão associadas a uma maior volatilidade em comparação com outras fontes e que os efeitos de deslocamento da missão são também maiores, que as restrições que acompanham donativos de empresas também conduzem a um deslocamento da missão através do fenómeno *creaming*, em que uma empresa fornece serviços apenas aos clientes mais ricos ou que implicam menos despesa, ignorando os clientes que são menos rentáveis, financiando projetos que atraem mais pessoas, mais visibilidade. Uma estratégia de financiamento ancorada em fontes governamentais evidencia uma baixa volatilidade nas receitas, mas o preço desta estabilidade é um forte deslocamento na missão com efeitos moderados, uma vez que o financiamento governamental envolve a aderência e conformidade a procedimentos burocráticos, monitorização intensa e report contínuo, o que requer procedimentos altamente formalizados e estandardizados que necessitam de recursos humanos para o efeito e que se traduzem numa autonomia administrativa reduzida. As atividades comerciais, onde se podem integrar as prestações de serviços pelas universidades, evidenciam uma volatilidade de receita moderada, que é diretamente influenciada pelo tamanho, competência e contexto económico da organização e têm pouco impacto no deslocamento da missão, uma vez que geralmente estas atividades estão ligadas aos objetivos e à missão da organização. Estas receitas comerciais são entendidas como a fonte de financiamento mais flexível e menos restritiva, permitindo o financiamento de programas existentes e a resposta mais imediata a clientes e a oportunidades. Cada fonte de financiamento é acompanhada por efeitos secundários, que muitas vezes são semelhantes em várias estratégias de obtenção de receitas, mas as atividades comerciais parecem ter menores efeitos a nível de deslocamento da missão da organização do que as fontes tradicionais (Froelich, 1999). Para Sanyal e Martin (2006), é evidente que o financiamento do ES deve operar no contexto da sua missão, uma vez que “*diferenças na missão resultam em diferentes financiamentos (...) as fontes de financiamento influenciam a missão do ensino superior. A relação entre o financiamento e a missão é recíproca*” (2006: 5), emergindo o financiamento privado com a sua própria missão. Já

para Barr (1993), a diversificação de fontes contribui para a independência do ensino superior. Carpentier (2012) considera que, ao contrário dos EUA, as várias reformas que se desenvolveram no Reino Unido e na Europa, tornaram as propinas em rendimento de substituição e não num rendimento adicional, mas não foram criados os mecanismos necessários nem ocorreram mudanças culturais que fomentassem a contribuição de outros stakeholders. Além disso, mesmo nos EUA, a crise económica afetou o equilíbrio do financiamento público-privado. Considerando Weisbrod e Asch (2010), Carpentier (2012) refere que a diminuição das dotações, a restrição ao crédito, a diminuição do número de estudantes, que se traduz num menor rendimento em termos de propinas, a diminuição dos donativos e do orçamento de Estado, cada um destes fenómenos, isoladamente, são possíveis de gerir mas que, todos ao mesmo tempo, causam sérios problemas. Assim, a diversificação de fontes de financiamento pode não constituir solução suficiente para o subfinanciamento das IES em tempos de austeridade, se os fundos públicos não forem contínuos.

Na perspetiva de Hearn (2004), os argumentos contra a diversificação de fontes provêm de autores mais tradicionalistas como Bok (2003), Campbell e Slaughter (1999), Neely (1999), Slaughter e Leslie (1997), que consideram que o ensino superior, as suas instituições são únicas, não elásticas em termos económicos e que um maior envolvimento com o mercado terá efeitos negativos na sua missão. Além disso, a diversificação pode comprometer a legitimidade do carácter não lucrativo e retirar as justificações para isenções fiscais (Hearn, 2004). Para este autor, uma vez que a austeridade financeira e o aumento dos custos desta modalidade tornam impossível que não se recorra à diversificação de fontes, as IES devem desenvolver uma visão dupla, *“com um olho no mercado e outro nos objetivos académicos”* (2004: 74), sendo as IES mais eficientes aquelas que conseguem conciliar o conflito entre os princípios empresariais e os princípios académicos, aproveitando as oportunidades geradoras de maiores receitas e que enalteçam os objetivos académicos.

Por outro lado, Rinne e Koivula (2005), salientam que o funcionamento das IES com uma orientação mercantil com o intuito de diversificar as fontes de financiamento, faz com que a maioria das atividades seja planeada com essa orientação, em que uma quantidade significativa de recursos será alocada para atividades de marketing, fazendo com que as IES reajam de forma mais rápida às pressões externas. A maioria do tempo de trabalho será aplicado no preenchimento de formulários de concursos para

financiamento e na procura de receitas e, à medida que crescem os fundos externos, o pessoal académico facilmente se transforma em empregados a prazo com condições de trabalho incertas (Rinne & Koivula, 2005). Cabrito, Cerdeira, Patrocínio e Machado-Taylor (2013), referem que esta procura de financiamento externo pode pôr em risco a autonomia e liberdade das IES uma vez que, ao estarem dependentes de financiamento externo, torna possível que as decisões tomadas pelos órgãos de governo destas instituições sejam condicionadas pelas necessidades ou vontades dos seus investidores, podendo colocar em risco a sua autonomia (Charle, Buono, Gaubert & Soulié, 2004, cit. por Cabrito et al., 2013; Cabrito & Cerdeira, 2015)

Uma vez que a diversificação de fontes de financiamento emerge dos cortes orçamentais pelo Estado e do aumento dos custos por estudante e dos custos nacionais, a filantropia torna-se (em forma de oferendas dos alumni, amigos, empresas ou fundações), como refere Johnstone (2004 b, 2004 c) uma alternativa muito atrativa, sendo, em termos tradicionais, uma fonte de financiamento não pública e, embora a sua importância tenha vindo a diminuir, constitui ainda uma fonte importante, especialmente nos EUA. Tem vindo a implementar-se nos países em desenvolvimento, através de grandes fundações e celebridades, o *filantrocapitalismo* (Eikenberry, 2009; Barroso, 2014). Mas, apesar destas iniciativas, o papel destes donativos nestes países é mínimo (Sanyal & Martin, 2006). Além disso, a filantropia implica custos, pelo menos inicialmente, e é difícil porque se baseia numa cultura e tradição ausentes na maioria dos países e pode em alguns casos distorcer a missão da universidade, não sendo provável que se torne uma fonte de financiamento significativa, mas que também não deve ser descurada.

De uma forma geral, a diversificação de fontes de financiamento tem sido vista de forma positiva em organizações não lucrativas, dadas as suas propriedades de redução de dependência, embora uma grande variedade de fontes conduz a que as organizações correspondam aos critérios de financiamento e a satisfação dos critérios de um fornecedor, o que pode impedir a satisfação de outros, que os vários fornecedores tendem a diferir no seu entendimento de eficiência, o que pode criar uma confusão acerca da extensão da missão (Froelich, 1999). Cada fonte de financiamento tem o seu incentivo e nicho de oportunidade, mas também carrega constrangimentos e pressões que podem colidir com a autonomia da organização. A diversificação de fontes traz novas preocupações e maior complexidade (Froelich, 1999). Na tabela abaixo, encontram-se sumarizadas as características das fontes de financiamento e os efeitos associados.

Tabela 8: Sumário das características das fontes de financiamento e efeitos associados

Caraterísticas	Contribuições privadas	Financiamento estatal	Atividades comerciais
Volatilidade das receitas	Alta	Baixa	Moderada
Deslocamento da missão	Alta	Moderada	Baixa
Efeitos nos procedimentos	Formalização	Estandardização, Prestação de contas	Racionalização
Efeitos estruturais	Profissionalização	Burocrático	Formas empresariais profissionais

Fonte: Webb, 2015: 77

Finalmente, Breneman (2002) considera que a procura constante de novas fontes de financiamento pode alterar o papel social das IES, à medida que estas se transformam cada vez mais em empresas empreendedoras. A redução acentuada de financiamento público obriga as IES a responderem com políticas de fundraising, por forma a aumentarem as suas receitas próprias (Chaves & Cabrito, 2011), ou seja, a diferenciação de fontes de financiamento implica atividades de angariação de filantropos, de contatos, de formas alternativas de financiamento que se englobam no termo *fundraising*.

O termo *fundraising*, significa, em tradução literal, angariação de fundos. Em termos de aplicação ao ensino superior e a outras áreas do que se costuma designar por terceiro sector, considera-se a definição do manual de formação de Fundraisers elaborado pela AEP (2012: 3), a saber:

“ato de gerar receitas em favor de uma causa ou missão de uma organização, procurando melhorar a qualidade de vida dos membros da comunidade, promovendo o seu bem-estar, felicidade e cultura. Tem por base uma consciência filantrópica, procurando agir sobre a causa ou raiz dos problemas. Conjunto de atividades desenvolvidas com o objetivo de captar recursos financeiros ou materiais em prol de atividades das organizações sem fins lucrativos”.

O significado de conceito de stakeholder, aplicado ao ensino superior traduz uma alteração significativa no paradigma desta modalidade educativa (Amaral & Magalhães, 2000), sendo que o termo em inglês, designa aquele a quem se confia tradicionalmente o dinheiro das apostas até se saber quais os apostadores que o irão receber, uma pessoa de confiança e imparcial. No ensino superior e considerando a definição de Amaral e

Magalhães (2000: 8) é a *“pessoa ou entidade com legítimo interesse no ensino superior e que, como tal, adquire algum direito de intervenção. Serão stakeholders os alunos, os pais, os empregadores, o Estado, a sociedade, as próprias instituições de ensino superior (em relação ao sistema), etc.”*

No caso do mecenato ou filantropia, a título de curiosidade refere-se que o termo filantropia apareceu, pela primeira vez em 1628, como palavra inglesa, e na língua da altura significava simplesmente humanidade, amor ao homem, tornando-se de uso comum por volta do século XIX e significava amor ao homem, caridade, benevolência, humanitarismo (Curti, 1958). No entanto, o termo filantropia, tanto a nível de conceito como de prática, difere nos EUA e no Reino Unido, países onde esta prática tem alguma tradição (Wright, 2002). Wright (2002) propõe dois paradigmas, “generosidade” nos EUA e “altruísmo” na Inglaterra. Assim, a generosidade nos EUA não requer altruísmo e o ato de dar está muito relacionado com o interesse próprio, diretamente através dos benefícios fiscais, e estatuto social ou indiretamente, através da concretização de objetivos sociais desejados como direitos civis, melhor tratamento das crianças; estas motivações interesseiras são bem vistas e socialmente aprovadas, os interesses individuais e os interesses comunitários são vistos numa relação de reciprocidade e motiva os dadores individuais, mas principalmente as empresas, o ato de dar é visto como uma expressão da identidade e objetivos pessoais e sociais. Entre os ingleses, a expectativa é que o ato de dar seja altruísta e até um ato de autossacrifício, motivos ambíguos para dar são tradicionalmente vistos com suspeição, em especial a filantropia, porque raramente se mantêm as expectativas populares de motivos puramente altruístas e os benefícios fiscais não refletem este princípio altruísta. Os donativos de empresas têm sido dominados por um motivo de negócio, que justifica o envolvimento comunitário no cliente e na lealdade dos empregados. O ato de dar é visto como uma decisão privada e é periférico à identidade social e à responsabilidade cívica. A motivação moral dos ingleses está profundamente enraizada no dever coletivo, conceito estranho para os americanos, tanto quanto o conceito de autointeresse é estranho aos ingleses (Wright, 2002). Sobre a filantropia por parte dos alumni, referem Cunningham e Cochi-Ficano (2002), a partir de conclusões de estudo próprio, que as doações feitas pelos alumni são sensíveis, a longo prazo, à variedade das características únicas de determinada instituição, em especial, a sua reputação académica, as aptidões e competências da sua população estudantil, o ratio faculdade/estudante, a sua função e estrutura e as escolhas vocacionais dos seus

graduados, elementos que afetam os fluxos de doações dos antigos “*clientes*” (2002: 560), que interessa a uma IES, que serve o seu interesse financeiro, atrair estudantes com altos desempenhos académicos no secundário, que iniciativas como aumentar o ratio faculdade/estudante ou reduzir a desigualdade na sala de aula também resultam em maiores fluxos de doações de determinadas associações de alumni. Johnstone (2004 b, 2004 c) também refere que os grandes contributos da filantropia nos EUA estão altamente concentrados nas instituições de elite, públicas e privadas, e que para a maior parte das instituições, a filantropia é uma luta, mesmo em culturas que lhe são favoráveis e com tradição.

Na legislação portuguesa, primeiramente no Decreto-Lei n.º 74/99 de 16/3 e depois alterada na Lei n.º 64-B/2011 de 30/12, estabelece a noção de donativo no capítulo X (art. 61º 30), para benefícios fiscais relativos ao mecenato, considerando-a como entregas em dinheiro ou espécie concedidos, sem contrapartidas, que configurem obrigações de carácter pecuniário ou comercial, às entidades públicas ou privadas, cuja actividade consista predominantemente na realização de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, desportiva ou educacional. A mesma lei, no artigo 62º, que se refere à dedução para efeitos da determinação do lucro tributável das empresas estipula que (1) são considerados, na sua totalidade, os custos ou perdas do exercício, os donativos concedidos às seguintes entidades, entre outras, (a) Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais e qualquer um dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados e que (2) estes donativos são considerados custos em valor correspondente a 140 % do respetivo total, quando destinados exclusivamente à prossecução de fins de carácter social, a 120 %, exclusivamente a fins de carácter cultural, ambiental, desportivo e educacional, ou a 130 %, quando forem atribuídos ao abrigo de contratos plurianuais celebrados para fins específicos, que fixem os objetivos a prosseguir pelas entidades beneficiárias, e os montantes a atribuir pelos sujeitos passivos. No caso de deduções à coleta por pessoas singulares (art. 63º) é definido que os donativos em dinheiro atribuídos pelas pessoas singulares residentes em território nacional, são dedutíveis à coleta em IRS, no ano a que digam respeito com as seguintes especificidades: a) Em valor correspondente a 25 % das importâncias atribuídas, nos casos em que não estejam sujeitos a qualquer limitação; b) em valor correspondente a 25 % das importâncias atribuídas, até ao limite de 15 % da coleta, nos restantes casos e c) estas deduções só são efetuadas no caso de não terem sido contabilizadas como custos. A Lei

n.º 26/2004 de 8/7 aprova o Estatuto do Mecenato Científico e procede à nona alteração do Decreto-Lei n.º 74/99, de 16/3 que define o Estatuto do Mecenato. A definição de donativo mantém-se e no artigo 2º são definidas as modalidades do mecenato científico, a saber: a) o mecenato de projeto de investigação – contributo de uma pessoa singular ou coletiva, destinado a apoiar o desenvolvimento de um projeto de investigação científica, desde que no quadro de uma instituição legalmente reconhecida pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior; b) mecenato de equipamento científico – contributo destinado a apoiar a aquisição de instalações e/ou de equipamento científico ou a realização de obras de conservação em instalações destinadas à investigação; c) mecenato de recursos humanos – a cedência de investigadores e ou especialistas de uma entidade a outra, para o desenvolvimento, em exclusividade, de um projeto de investigação ou demonstração; d) mecenato para a divulgação científica – o contributo de uma pessoa singular ou coletiva, destinado a apoiar atividades de divulgação científica, incluindo a realização de grandes eventos científicos, como feiras, congressos e exposições; e) Mecenato de inovação ou aplicação industrial – o contributo destinado a apoiar a demonstração, em ambiente industrial, de resultados de investigação e desenvolvimento tecnológico, desde que tal demonstração assuma carácter inovador.

São consideradas entidades beneficiárias, as destinatárias destes donativos, independentemente da sua natureza jurídica e cuja atividade consista predominantemente na realização de atividades científicas, considerando-se como tal: a) Fundações, associações e institutos públicos ou privados; b) Instituições de ensino superior, bibliotecas, mediatecas e centros de documentação; c) Laboratórios do Estado, laboratórios associados, unidades de investigação e desenvolvimento, centros de transferência e centros tecnológicos.

O artigo 4º caracteriza os mecenas como as pessoas singulares ou coletivas que concedam donativos às entidades referidas, não se enquadrando nesta definição: a) Os titulares de cargos de direção ou administração da entidade beneficiária; b) As pessoas, singulares ou coletivas, relativamente às quais a entidade beneficiária seja economicamente dependente, considerando-se como tal a titularidade de mais de 50% do capital da entidade beneficiária, exceção feita aos membros fundadores das entidades beneficiárias.

Ainda neste documento legal, no Capítulo III, artigo 12º, fica estabelecida a criação da Rede Nacional do Mecenato Científico — MECEN.PT²⁹ — destinada a promover e divulgar o mecenato científico, da qual fazem parte todas as entidades mecenas às quais seja atribuído o certificado Ciência 2010 e as entidades beneficiárias, podendo, ainda, integrar a Rede todos os interessados na promoção do mecenato científico. Esta Rede assenta numa base de dados de livre acesso, contendo informação sobre as ações de mecenato científico já realizadas e em curso, sobre os mecenas e beneficiários, sem prejuízo do cumprimento do desejo de anonimato que pode ser expresso junto da entidade acreditadora, no momento do reconhecimento, caso em que a entidade será apenas tida em conta para efeitos estatísticos. São atribuídos prémios anuais, em cerimónia pública, promovida pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior, os prémios Mecenas aos membros desta rede que mais se destaquem no âmbito do mecenato científico.

Para autores como Ball e Youdell (2007) a filantropia, as ajudas e os subsídios na área da educação fazem parte de uma tendência mundial progressiva de privatização escondida do setor público e alertam para o facto de que, muitas vezes, o fluxo destes “*subsídios educacionais*” (2007: 32) só servem para acentuar desigualdades, uma vez que as classes mais baixas são incapazes de fazer donativos grandes e de mobilizar filantropia, embora havendo ONG e organizações religiosas que ajudam os mais necessitados, em alguns casos, a filantropia vem com influências associadas.

4. Os custos do ensino superior e as medidas de poupança das IES

O ensino superior é um empreendimento caro (Johnstone, 2012 b, 2014, 2015), uma atividade económica dispendiosa, pois exige grandes quantidades de recursos financeiros (Cabrito, 1999, 2002). Os seus custos vão continuar a aumentar por todo o mundo, a valores que estão para além da capacidade do Estado e dos contribuintes suportarem (Johnstone, 2004 a), com os avanços tecnológicos a exigirem cada vez mais competências, criando a necessidade de mais recursos a necessitar de financiamento, exigências que farão, a longo prazo, uma maior pressão nas finanças públicas (Barr, 2012). De uma forma geral, os custos do ensino superior dividem-se em duas categorias. Os custos privados, aqueles que são pagos pelos estudantes e pelas IES, e os custos

²⁹ <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/primeiro-ministro/pm/secretarios-de-estado/sec/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/mecenato-cultural.aspx>

sociais, diretos e indiretos, financiados pelos governos e por outras organizações públicas (Goksu & Goksu, 2015).

Para uma melhor compreensão da questão da diversificação de fontes de financiamento, é necessário ter presente os diversos custos do ensino superior, considerando, primeiro, com Cerdeira (2011b) que o conceito de custos desta modalidade alberga vários significados e depois, com Cabrito (1999, 2002) que estes custos representam a totalidade dos recursos financeiros que são necessários à produção, distribuição e consumo do bem em questão, o ensino superior. Constituem-se como fator determinante da oferta educativa por parte dos produtores, as IES, e dos consumidores, os estudantes e condicionam a natureza, quantidade e qualidade da oferta educativa, sendo esta traduzida num determinado preço, que por sua vez influencia a capacidade de aquisição dos consumidores e, conseqüentemente volume da procura e da oferta. Condicionam também a capacidade dos governos no estabelecimento de condições de acesso que favoreçam a expansão desta modalidade, com impacto na equidade, eficiência, qualidade e diversificação da oferta (Cabrito, 1999, 2002).

Para esmiuçar os diversos custos associados a esta modalidade, Cabrito (1999, 2002) socorre-se de vários autores para os reunir. Os custos do ensino superior podem compreender três áreas, como se apresenta na tabela abaixo:

Tabela 9 – Custos do ensino superior

Custos de educação e de vida dos estudantes	Custos de instrução e dos estabelecimentos de ES		Custos de oportunidade individual e social
	Estudantes	IES	
<ul style="list-style-type: none"> • Alojamento • Alimentação, vestuário • Livros, materiais • Transporte • Lazer • Saúde • Outras 	<ul style="list-style-type: none"> • Propinas • Taxas • Todos os valores monetários pagos às IES 	<ul style="list-style-type: none"> • Salários dos docentes • Contribuição para aposentação • Salários do pessoal • Manutenção, equipamento • Correntes não duradouros • Amortizações, depreciações 	<ul style="list-style-type: none"> • Individual – salários perdidos • Social – valor da produção não realizada

Fonte: Cabrito (2002: 64)

Assim, os custos de educação e de vida dos estudantes correspondem ao somatório das despesas que o estudante realiza por via da frequência no ES e compreendem a totalidade dos gastos indicados na tabela acima. São variáveis e dependem de vários

fatores como a área científica, o tipo de IES frequentada, a residência dos estudantes (independentes ou não), os preços da alimentação e vestuário, o padrão de vida dos estudantes. Os custos de instrução compreendem uma parcela particular, que respeita aos estudantes, que inclui todos os valores monetários entregues às IES (propinas, taxas, etc.), e uma parcela pública, que envolve o Estado e as IES, que inclui os recursos para aquisição de livros, equipamento, manutenção, despesas correntes de funcionamento, etc., e que na prática, correspondem aos valores inscritos no orçamento de funcionamento das IES, medidos em cada período temporal, geralmente, um ano, pelo somatório dos itens presentes na tabela. Finalmente, os custos de oportunidade, entendidos como *a melhor alternativa perdida em consequência de determinada opção de investimento* (Cabrito, 2002: 65), ou seja, ao optarem pelo ES, os estudantes deixam de auferir um possível salário que poderiam ganhar se estivessem a trabalhar, embora este valor seja de difícil cálculo por variar de acordo com diversos fatores como a região, a atividade económica, a estrutura empresarial, a situação do mercado de trabalho. Em termos sociais, relaciona-se com a produção que os estudantes teriam se estivessem a trabalhar em vez de estarem a estudar (Cabrito, 2002, 1999). Em suma, e com Cerdeira (2011b), o custo total do ES é a soma de todos os custos de educação suportados pelas IES e todos os custos de educação e vida suportados pelos estudantes e famílias. Assim, dependendo do sistema ou do país em questão, os custos são partilhados de acordo com determinada combinação entre quatro principais fontes de receitas, a saber, os pais, estudantes, os contribuintes e as IES (Cerdeira, 2011b).

Para fazer face a estes custos e à falta de financiamento, as IES não se podem limitar à diversificação de fontes e às medidas de partilha de custos. Um pouco por todo o mundo, estas instituições procuram também efetuar poupanças a nível dos gastos institucionais enquanto forma de combater a austeridade e utilizar os recursos institucionais de forma mais racional (Johnstone, 2009, 2015; Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010). Estas poupanças, que podem surgir voluntariamente nas IES ou a partir de imposições dos governos, podem incluir (Johnstone, 2015): a) aumento do número de alunos por turma – permite a redução de custo por aluno com poucas implicações a nível do tempo de investigação mas limita o tempo que o docente pode dispor para cada aluno individualmente e as possibilidades pedagógicas, uma vez que nas grandes turmas se tende a utilizar o modo de apresentação, estratégia muito utilizada pelo mundo, com impactos na qualidade do ensino e aparentemente com a única

vantagem de redução financeira (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010); b) aumento do tempo letivo dos professores – medida muito comum um pouco por todo o mundo, coloca um maior ênfase nos tempos letivos ao invés do tempo dedicado à investigação, mudança que implica alterações na estrutura básica de remunerações e recompensas das IES, o que pode reduzir o custo por aluno mas deteriora a qualidade do ensino e pode alterar a essência da instituição (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010); c) adiamento de obras ou arranjos de manutenção; d) aumento do número de estudantes por sala - permite que os ratios faculdade/estudantes não sejam afetados pela redução orçamental, a manutenção das cargas letivas e uma alocação do tempo entre o ensino e a investigação e aumentar o número de alunos por turma mas diminui o tamanho da faculdade regular a tempo inteiro, assim como o tempo de tutoria dos alunos (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010); e) abandono de programas menos prioritários e f) diferenciação da carga de trabalho das faculdades – esta estratégia traduz-se em maior tempo de ensino e menos de investigação de algumas faculdades, o que pode baixar os custos e preservar a essência de ensino das IES. Tais IES acolheriam docentes que preferem ensinar e também os que são criticados por produzirem pouca investigação face aos salários que auferem (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010). No entanto, tais medidas podem revelar-se difíceis e ser alvo de contestação no interior da academia. Por outro lado, a contenção de gastos pode limitar a capacidade no acesso às IES públicas, de baixo custo e empurrar os aspirantes para o ensino privado ou fazer com que desistam de frequentar o ensino superior por falta de meios.

No entanto, em alguns países e algumas IES existe a ideia de que podem ser tomadas ainda mais medidas neste sentido, que podem envolver as seguintes soluções (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010): a) uma diversificação setorial mais radical – alteração do carácter institucional, por exemplo, de instituições orientadas para a investigação para instituições que ministram formações de ciclos curtos, mais vocacionais, menos dispendiosos, com uma orientação mais de ensino do que de investigação. Esta transformação encontra algumas resistências por parte dos académicos que a consideram uma diminuição de estatuto e prestígio e que os estudantes não são tão bem formados. Mas é uma tendência em crescendo, principalmente a nível de internacionalização, pela sua utilidade e relevância para estudantes e empregadores, bem como a sua presumível eficiência em termos de custos; b) Fusões – podem diminuir os

custos por unidade através do aumento da escala de operações e conseguir poupanças a nível de despesas com edifícios, livrarias, administração. Requerem, no entanto, cortes a nível de pessoal, o encerramento de instituições, de determinados cursos e o abandono de identidades institucionais, medidas muitas vezes contestadas política e institucionalmente. Em termos de desvantagens podem trazer uma gestão mais complexa, a desmoralização de uma instituição e falhas na concretização da poupança. Em termos de vantagens, as fusões podem ser possíveis e necessárias e já ocorreram em países onde múltiplas IES se desenvolveram em escalas muito pequenas e estreitas por razões históricas que perderam relevância ou que foram desacreditadas. O caso da fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica de Lisboa é um destes exemplos, que eliminou uma reitoria e tornou a Universidade de Lisboa numa instituição maior e com mais projeção. Outro exemplo que penso poder ser considerado no caso português é a centralização da administração das escolas dos Institutos Superiores Politécnicos na presidência, com uma gestão centralizada que aglomera todas as questões administrativas e financeiras, que permitiu poupanças em termos de pessoal neste subsector de ES.; c) Ensino tecnologicamente assistido, ensino à distância e universidades virtuais – na maioria dos países assistiu-se a um crescimento significativo na tecnologia assistida e no ensino à distância, embora se tenha sentido mais estes efeitos nas periferias do ensino superior ao invés de uma transformação radical das IES existentes. As IES continuarão a olhar com interesse estes desenvolvimentos, que permitem alcançar novos públicos e enquanto suplemento aos métodos tradicionais de ensino. Nos países em desenvolvimento, em regiões distantes e isoladas, estes mecanismos podem alcançar públicos que de outra forma se veriam impossibilitados de frequentar o ES devido aos custos de instrução e de vida que implica, embora as dificuldades tecnológicas e uma internet de difícil acesso se possam constituir como barreiras. No entanto, alertam estes autores, tais medidas podem enriquecer o ensino aprendizagem, mas podem representar um acréscimo de custos, pelo menos a curto prazo e, para uma instituição por si só ou um sistema nacional de ES, podem efetivamente custar mais.

Uma vez que a poupança e a contenção de gastos requerem alguma flexibilidade em termos de gestão de pessoal, o gasto mais oneroso das IES, estas medidas entram algumas vezes em conflito com a gestão da função pública, devido ao pleno emprego e os problemas com a administração pública a este nível situam-se nas leis rígidas de emprego, contratos negociados pelos sindicatos e orientações políticas que impedem a contratação

a tempo parcial, impedem os despedimentos, impedem a transição de fundos de um ano para o seguinte ou alterar fundos disponíveis entre rubricas do orçamento (Johnstone, 2009, 2015; Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010). No entanto, as alterações a nível de gestão do aparelho público com inspiração neoliberalista e baseadas nas teorias do NPM, conduzem a maior autonomia institucional e permitem maior flexibilidade, especialmente quando permitem que as IES assumam o regime de fundação pública de direito privado, permitindo desta forma uma gestão financeira e de pessoal um pouco mais à margem da tradição da administração pública e permite maior flexibilidade. Neste contexto, as IES e não a tutela política têm poderes para (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010): a) definir políticas salariais e de emprego; b) alterar as rubricas das despesas por forma a corresponder às prioridades institucionais; c) passar fundos remanescentes de um ano para o seguinte, encorajando assim poupanças e investimentos institucionais; d) celebrar contratos com outras entidades de forma mais expedita e competitiva; e) angariar receitas, contrair empréstimos e emprestar dinheiro.

Johnstone (2015) chama a atenção para o facto de que estas medidas irão ter implicações no modo como os estudantes são educados e que algumas diferenças são já evidentes como a reestruturação curricular do Processo de Bolonha, que reduziu o 1º ciclo e um aumento de frequência nos cursos de curta duração e menos nos cursos ligados à investigação. Por outro lado, existe algum receio de que os governos tendam a procurar a resolução de problemas financeiros das IES através de uma combinação de universidades públicas de elite que cobram propinas elevadas, cujos alunos serão, em maioria, das classes mais favorecidas e os estudantes menos afortunados terão de frequentar o ensino privado ou ensino público de baixo custo, também devido aos MOOC, que permitem baixar os custos para os estudantes, IES e governos e que alguns acreditam que podem desinstitucionalizar as IES (Johnstone, 2015).

A adoção deste tipo de soluções do lado dos gastos é bem vista por aqueles que acreditam que as universidades públicas gastam muito dinheiro público contra os que acham que o ensino superior deveria receber mais orçamento estatal. Para Johnstone e Marcucci (2010), podem realmente ter existido situações de desperdício, má gestão, jogos de interesse, principalmente em países e IES mais abastadas. Por outro lado, na maioria dos países e instituições, os cortes sucessivos de orçamento público têm reduzido estes desperdícios ao mínimo e até não existirem. Estas medidas podem fazer parte da resposta para resolver a austeridade financeira das IES, mas são insuficientes por razões políticas

e substanciais São medidas fraturantes e facilmente politizáveis, mas acima de tudo, “*o fosso das trajetórias divergentes dos custos do ensino superior e das receitas disponíveis é simplesmente demasiado vasto para ser fechado por mais cortes nas despesas, mesmo com soluções mais radicais*” (2007: 16), e o ensino superior terá sempre de procurar fontes alternativas de financiamento para colmatar as quebras do orçamento público (Marcucci & Johnstone, 2007). Parece que, como referem Johnstone e Marcucci (2010: 33-34), “*o ensino superior público pode sempre sobreviver a mais um corte necessário (...) porque pode sempre virar-se para o lado das receitas, como as propinas e a filantropia!*”

5. A diversificação de fontes de financiamento e a partilha de custos no ES português

À semelhança das suas congéneres europeias, a universidade portuguesa era dominada pelo cristianismo, conferindo aos conteúdos uma grande homogeneidade. Este sistema foi quebrado com o advento da Reforma, que pôs fim a esta homogeneidade e fez com que o poder político passasse a ter mais atenção ao posicionamento filosófico dos professores e aos conteúdos. Em Portugal, esta quebra foi introduzida pela Reforma do Marquês de Pombal (1772) em que foram convidados mestres italianos que, em pouco tempo, aproximaram a universidade de Coimbra dos padrões internacionais (Gomes, 2004). As reformas de Passos de Manuel (1837) tiveram como objetivo dotar o país de um sistema de ensino que a abolição das ordens religiosas tinha destruído, tendo sido criadas as Escolas politécnicas de Lisboa e do Porto, que seriam a semente das futuras universidades (Gomes, 2004).

A implantação da República levou à reforma da Universidade de Coimbra e à transformação das Escolas Politécnicas de Lisboa e Porto em universidades (Gomes, 2004), embora este grau de ensino, bem como a educação em geral, se encontrassem muito débeis. Durante o Estado Novo, não houve grande empenho no ensino superior, dado que a doutrinação política e religiosa fazia-se a níveis mais baixos de escolaridade (Carreira, 1990, cit. por Cerdeira, 2009) e o ensino superior era altamente elitista. No entanto, as universidades sempre se constituíram como polos de contestação ideológica contra o regime. Durante o período ditatorial, o ensino superior era fortemente elitista e frequentado por um número reduzido de estudantes, maioritariamente aqueles que

ocupariam os cargos de poder e, apesar de existirem apenas IES públicas, era um bem de consumo privado até à Revolução. Nesta altura, o valor da propina era cerca de seis euros, estabelecido desde 1941, muito elevado para a maioria da população, evidenciando a natureza altamente elitista do ES português de então, uma vez que este valor correspondia a cerca de 8% do orçamento mensal médio das famílias, com um salário de cerca de 4 euros (Cabrito, 2011, 2011b). Em relação ao financiamento, todos os graus de ensino eram financiados pelo Estado. Após 1974, a situação económica e financeira dos portugueses alterou-se e foi fixado o salário mínimo em 16.5 euros e assim o valor de seis euros da propina transformou-se, gradualmente, num valor totalmente simbólico (Cabrito, 2011; Cerdeira, 2009, 2011b).

Na década de 1970 e com a Reforma Veiga Simão, transformada em Lei em 1973 (Stoer, 1983; Cerdeira, 2009), a universidade foi considerada um motor de desenvolvimento, deveria orientar-se para a democratização do ensino e ser uma instituição pública de carácter universal, em que os professores e os estudantes teriam os direitos e os recursos necessários para estudar (Stoer, 1983). Na altura, era ministro da educação Hermano Saraiva e num contexto de crescimento económico, foi aprovada a Reforma Veiga Simão, que representou um projeto de modernização do sistema educativo que respondia, por um lado, à contestação estudantil e, por outro, à adaptação do sistema às necessidades do desenvolvimento económico (Grácio, 1995). O sistema começou a expandir-se, tendo sido criadas várias IES e também o ensino superior politécnico, de cariz mais aplicado e técnico, com uma orientação de mercado de acordo com as necessidades regionais onde se inseria (Cerdeira, 2009; Teixeira & Koryakina, 2013). A partir da década de 1980 foi também criado o ES privado, com o intuito de absorver o excesso de procura e através das políticas facilitadoras do governo de então para a criação deste setor (Cabrito, 1999; 2002; Teixeira & Koryakina, 2013; Seixas, 2003). No entanto, devido a alterações demográficas, a procura tem estabilizado e até sido mais reduzida.

Os objetivos principais para o ensino superior foram definidos na Lei n.º 5/73 (Arroteia, 1996, cit. por Cerdeira, 2009), em que se perspectivava a diversificação da rede de estabelecimentos, com universidades mas também com institutos politécnicos, escolas normais superiores e outras equiparadas. Cerdeira (1999, cit. por Cerdeira, 2009), refere que o alargamento da rede de ensino superior se dá com a publicação do DL n.º 402/73 de 11/8, que determinou a criação de novas universidades. O ensino politécnico viria a

ter expressão prática após o 25 de Abril de 1974, apesar de estar contemplado na reforma de Veiga Simão (Cerdeira, 2009).

O ensino superior em Portugal, a partir da Revolução de Abril foi alvo de um grande desenvolvimento, tanto a nível quantitativo, que corresponde a aumento do número de instituições de ensino superior públicas e privadas, como a nível qualitativo, correspondente a várias mudanças importantes no sistema, que Patrício (1995, cit. por Cerdeira, 2009) identifica como os fatores mais marcantes deste desenvolvimento: a) crescimento quantitativo acentuado; b) desenvolvimento do ensino politécnico; c) desenvolvimento do ensino pós-graduado; d) expansão da rede de ensino superior por todo o país, a sua regionalização; e) implantação do sistema privado e f) a concessão de autonomia às universidades públicas em várias frentes: pedagógica, científica, administrativa e financeira.

Em 1977 foi criado o ano propedêutico, que integrava cinco disciplinas, duas das quais (língua portuguesa e uma estrangeira) eram obrigatórias e foi estabelecido o *numerus clausus*, que passa a fixar em cada ano, o número de alunos a poderem matricular-se no primeiro ano do ensino superior. Retoma-se também o processo de diversificação do ensino superior, criando-se o ensino superior de curta duração, destinado à formação de técnicos especialistas e de profissionais de educação de nível superior e intermédio. As escolas normais de educadores de infância e as escolas do magistério primário são reconvertidas em Escolas Superiores de Educação, criando-se, em 1983, as escolas superiores de música, dança, teatro e cinema na rede de estabelecimentos de ensino superior politécnico. O ano propedêutico será, em 1980, substituído pelo 12º ano para constituir o ciclo terminal do ensino secundário e também a função de ano vestibular para o ingresso ao ensino superior. Esse ano é estruturado em duas vias: a *via de ensino*, mais vocacionada para o ingresso ao ensino superior, e a *via profissionalizante*, que constituirá também habilitação suficiente para o acesso ao ensino superior politécnico (MCIES – Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, 2004). A autonomia universitária e o estatuto da carreira docente deste nível de ensino, são delineadas a partir de 1979.

O número de estudantes não chegava aos 25 mil no final da década de sessenta, tendo em cerca de 20 anos, aumentado cerca de 53% (Cabrito, 2002, Cerdeira, 2009, Cabral, 2006), chegando aos 356399 estudantes em 2015/2016, dos quais 83,6% (299539)

ingressaram no ensino superior público e 16,4% (58654) no ensino superior privado³⁰. Como refere Cabral (2006), entre 1975 e 2001, Portugal foi o país da EU que registou a maior taxa de crescimento de alunos no ensino superior, tendo atualmente uma proporção de estudantes deste nível de ensino semelhante à de muitos países da União Europeia. Este aumento do número de estudantes e a criação de novas instituições de ensino superior implicou um esforço orçamental inaudito pelo Estado português, acompanhado de uma crise financeira sem precedentes, em que sucessivos governos procuraram introduzir novas formas de financiamento e simultaneamente solicitaram, em crescendo, a participação dos estudantes nesse financiamento (Cabrito, 2011).

O sistema de ensino superior em Portugal é um sistema binário, que integra universidades e institutos politécnicos com estruturas de organização e dimensão diversificadas e de diferente natureza jurídica, com instituições públicas – incluindo a Universidade Aberta e as instituições de ensino superior militares e policiais – e instituições de ensino superior particular e cooperativo, que, por seu turno, abrangem a Universidade Católica Portuguesa. O sistema de ensino superior português é constituído por 121 Instituições (IES) a que correspondem 338 Unidades Orgânicas (UO); o ensino superior público correspondendo a cerca de um terço do número total de instituições, constitui quase 60% das unidades orgânicas.

Atualmente, e no seguimento da implementação do Processo de Bolonha, são três os graus académicos de ensino superior oferecidos pelas IES em Portugal: licenciatura, mestrado e doutoramento. As Universidades podem oferecer mestrados integrados, ciclos de estudos com pelo menos 300 ECTS que integram, num único ciclo de estudos, o 1º e o 2º ciclos. As licenciaturas e mestrados do ensino público – universidades e politécnicos – concentram hoje mais de 80% dos estudantes inscritos. A distribuição regional do ensino superior em Portugal decalca, no seu essencial, a rede urbana nacional. As instituições públicas cobrem a totalidade do território nacional, apresentando um padrão mais disperso do que as instituições privadas que se concentram nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e nas regiões com mais população (SESP, 2012).

Verifica-se uma multiplicidade de instituições e de formas de organização, mas todas têm uma necessidade comum para o seu funcionamento, o orçamento, o financiamento, sendo possível afirmar que o financiamento “*concretizado nos seus*

³⁰[http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=EEF_2016___Breve_s_ntese_de_resultados_S.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/estatglobal/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=EEF_2016___Breve_s_ntese_de_resultados_S.pdf)

volume, natureza, fonte e regras de utilização, constitui o elemento que atravessa a realidade de todas as instituições de ensino superior” (Cabrito, 1999, citando Clark, 1998) e que o financiamento *“constitui um dos factores em relação aos quais é possível caracterizar os diferentes subsistemas de ensino superior e compará-los entre si”* (Cabrito, 1999).

À semelhança dos outros países europeus, embora mais tarde, também em Portugal a expansão e a massificação do ES implicaram desafios em termos de finanças e a nível político, para o desenvolvimento de um ensino superior suportado quase na totalidade por fundos públicos (Cerdeira, 2009; Teixeira & Koryakina, 2013). A diversificação de fontes de financiamento implica necessariamente uma autonomia institucional das IES, por forma a terem liberdade para procurar estas fontes (Teixeira & Koryakina, 2013). Analisarei, de forma breve, os principais documentos legais relativos ao financiamento desta modalidade, por forma a compreender a evolução do financiamento em termos de diversificação de fontes e de partilha de custos.

A Lei de Autonomia de 1988³¹, focou-se principalmente na autonomia pedagógica e científica, mas introduz também alterações no financiamento e na gestão financeira das universidades, onde a autonomia financeira permite maior liberdade na utilização dos recursos financeiros e flexibiliza a gestão do orçamento global nas novas universidades, embora o sistema de financiamento continuasse a não favorecer uma gestão e utilização eficientes dos fundos (Seixas, 2003). No artigo 10º, esta Lei define que o património das universidades é constituído pelo conjunto de bens e direitos que sejam afetados para a concretização dos seus objetivos, pelo Estado ou outras entidades, públicas ou privadas, sendo receitas destas instituições, as dotações do Estado, os rendimentos de bens próprios, as propinas, as receitas de prestações de serviços e venda de publicações, subsídios, subvenções, participações, doações, heranças, legados, produto de venda de bens, juros de contas de depósitos, os saldos de conta de gerência de anos anteriores, o produto de taxas, multas e empréstimos contraídos. Desta forma, as IES começaram a receber transferências numa prestação única e, tendo os saldos de conta de gerência dos anos anteriores, podiam administrar internamente a alocação de fundos dentro da instituição de acordo com as suas necessidades e ainda transitar os fundos que sobravam num ano para o ano seguinte. Além disso, já é evidente alguma diversificação de fontes como as

³¹ Lei n.º 108/88 de 24 de setembro

propinas, as prestações de serviços, a venda de publicações, as doações. O artigo 11º refere-se ao financiamento e define como dever do Estado (1) garantir às universidades as verbas necessárias ao seu funcionamento, no limite das disponibilidades orçamentais. Passa a ser reconhecido às universidades o direito a serem ouvidas na definição dos critérios de fixação das dotações a conceder pelo Estado, designadamente a nível dos planos de investimento (2) e as universidades passam a elaborar e propor os seus orçamentos (3). Em relação à divisão da dotação global pelas IES, fixadas pelo Estado em cada ano, esta deve atender ao planeamento global aprovado para o ensino superior e à situação de cada universidade, aferida por critérios objetivos fixados em legislação para o efeito e que contemplem, designadamente, os tipos de cursos professados, o número de alunos, a natureza das atividades de investigação, a fase de desenvolvimento das instituições e os encargos das instalações. A nível de receitas próprias, esta lei postula que são afetadas à universidade e às suas unidades orgânicas em função dos interesses gerais da instituição e de acordo com os respetivos estatutos. Postula ainda que as universidades podem elaborar, no decurso de cada ano económico, os orçamentos suplementares destinados a reforçar verbas inscritas no orçamento privativo ou a alterar rubricas desse orçamento. Assim, ficou consolidada a autonomia financeira das universidades, na forma de alocação dos fundos recebidos de acordo com as suas necessidades.

Em 1989, o relatório do BM aconselhou o governo português a diminuir a oferta pública de ES e a atualizar o valor das propinas (Cabrito, 2011; Seixas, 2003). A prioridade do BM assentava na consolidação do sistema público de ES e não na sua expansão e apelou ao Estado português uma contenção no número de inscritos após uma expansão descontrolada (Amaral, 2012). Propôs também a implementação de políticas de diversificação e aumento dos recursos financeiros, a melhoria do processo distributivo e da utilização de recursos públicos, incentivando a capacidade de autofinanciamento das IES, através das propinas, incitando as IES a cobrar um valor acima do mínimo, e do desenvolvimento de atividades geradoras de receitas. Recomendou ainda a concessão de benefícios fiscais a entidades que financiam o ES, fomentando o mecenato (Seixas, 2003).

Em 1990 foi apresentado o *Livro Branco sobre o Financiamento Público do Sistema de Ensino Superior* (Barros et al., cit. por Seixas, 2003), onde os autores criticam a ineficiência do sistema de financiamento em uso e propõe-se a criação do Instituto de Gestão Financeira do Sistema de ES, que distribuiria os fundos públicos pelas IES e que

receberia do Estado a dotação orçamental para os dois subsectores, universitário e politécnico, e a criação do Instituto de Política Social Escolar para o Sistema de ES, com a função de garantir o apoio social aos estudantes carenciados. De acordo com aquele Livro Branco, seriam definidas também, por setor, áreas de ensino homogéneas em relação aos custos de funcionamento e à capacidade de obtenção de financiamento externo e assim, o financiamento das IES seria composto de um orçamento base, tendo por base o número de alunos e um custo padrão inferior ao necessário para as despesas de ensino, acrescentando um financiamento adicional, numa base concorrencial, em que a capacidade de autofinanciamento das IES era premiada. Existiria ainda um fundo para a investigação não contratual ligada ao ensino, repartida proporcionalmente de acordo com o número de membros do Conselho Científico e ainda a realização de contratos programa para determinadas situações (Seixas, 2003).

Em 1992, a partilha de custos começou por ganhar forma na lei 20/92 de 14/8, que instituiu as propinas, de valor atualizado, no ensino superior público, postulando como objetivo que *“os montantes provenientes do pagamento de propinas constituem receita própria das instituições, a afetar, prioritariamente, à prossecução de uma política de ação social e às ações que visem promover o sucesso educativo”* (art. 1º, 3).

Em 1994 iniciou-se a aplicação da fórmula de financiamento para a fixação do teto orçamental das IES e, desde então, tem servido de base para o cálculo do orçamento padrão e para a afetação da componente do OE, pelo Ministério da Educação, para as IES (Cerdeira, 2009). No entanto, a autonomia financeira e administrativa das IES encontrava-se algo limitada por constrangimentos legais. O financiamento passa assim a ser cedido por curso, mediante a fórmula e o estabelecimento de contratos programas associados a este financiamento teria como principal objetivo a garantia do financiamento público necessário às IES. Assim, os orçamentos de funcionamento das IES passariam, a partir de 1994, a ser calculados mediante a fórmula, passível de revisão, com critérios objetivos aplicados à generalidade das instituições, onde os montantes financeiros seriam determinados a partir dos custos médios (Seixas, 2003). Para além das verbas do OE, as IES puderam aceder aos fundos comunitários do PRODEP II, com os quais se pretendia apoiar cursos de bacharelato, licenciatura, principalmente em áreas estratégicas, mediante o aumento do peso relativo das despesas correntes, não referentes a pessoal, nas IES (Cerdeira, 2009).

Também em 1994, através da Lei 5/94 de 14/3, mantém-se as propinas, mas a competência de fixação do seu valor é atribuída ao CRUP, para as universidades, e ao CCISP, para os ISP, a propina deixa de ser diferenciada por instituição e passa a ser por setor de ensino e as receitas devem agora situar-se entre os 20% e os 25% das despesas de funcionamento. Quando o governo socialista ganhou as eleições, foram suspensas as leis das propinas, pela Lei 1/96 de 9/1. No entanto, no ano seguinte, através da Lei 113/97 de 16/9, estabelece-se uma propina única com o valor do salário mínimo, considerando o princípio de justiça, baseado na alta taxa de retorno privado do ES, passando o valor das propinas a ser independente da situação económica dos estudantes, do curso ou da IES, representando agora cerca de 6% dos custos médios do ES (Seixas, 2003).

O Decreto-Lei 252/97 veio a aumentar o grau de autonomia institucional no que concerne a gestão de pessoal, orçamento e propriedade dos edifícios e também uma maior autonomia no sentido de produção de receitas próprias e na gestão destas, de acordo com critérios estabelecidos pelas IES. Outra alteração no sentido da autonomia financeira foi a possibilidade de as IES poderem transitar os excedentes do orçamento dos anos anteriores para os anos seguintes, que seriam considerados como receita própria, dando possibilidade às instituições de os gerirem de forma diferente do que a parcela atribuída pelo OE. Este Decreto transferiu a propriedade dos edifícios das IES do Estado para estas, embora estipulasse que se este património fosse vendido, as receitas da venda seriam divididas em metade pelo Estado e pelas IES, valor que apenas poderia ser utilizado para efeitos de investimento, alterações que na perspetiva de Teixeira e Koryakina, (2013), foram impulsos importantes no sentido da diversificação de fontes.

A Lei de bases do financiamento do ES de 1997³² estabelece como o primeiro princípio do financiamento do ES (a), a responsabilização financeira do Estado, enquanto satisfação dos encargos públicos exigíveis para a consecução do direito ao ensino e no da maximização das capacidades existentes, assim como a expansão gradual com qualidade, por forma a possibilitar a liberdade de escolha do sistema público de ensino superior. De destacar, nesta alínea, a questão da responsabilização financeira do Estado, o direito ao ensino e a liberdade de escolha. Sobre a questão da diversificação, este documento legal postula no artigo 3º, que um dos princípios gerais do financiamento do ensino superior é o princípio da complementaridade (g), em que as IES devem encontrar formas adicionais

³² Lei n.º 113/97 de 16 de setembro

e não substitutivas do financiamento público. Também no art. 11º, que se refere a estímulos a medidas de qualidade, ou seja, o Estado poder disponibilizar financiamentos adicionais cuja atribuição às instituições tem uma base concorrencial, sendo que um dos fatores determinantes da base concorrencial da atribuição dos fundos se encontra (d) na capacidade das instituições em conseguir financiamento junto da sociedade civil, e assim o Estado estimula a capacidade de autofinanciamento das IES com financiamento adicional.

Neste documento legal, além do financiamento através da fórmula (art. 6º), o co-financiamento das pós-graduações, o financiamento base da investigação de acordo com o princípio de avaliação da sua qualidade, considera também as atividades de orientação de dissertações de mestrado e de doutoramento. No Orçamento de investimento (Artigo 7.º) o Estado assegura os investimentos necessários ao crescimento harmónico e sustentado do sistema, priorizando áreas estratégicas do desenvolvimento, onde fica evidente o financiamento em articulação com a política nacional. Também os Contratos de desenvolvimento (Artigo 8.º) se reportam a áreas de intervenção ou objetivos estratégicos consensuais entre o Estado e as instituições. No que respeita às Receitas próprias (Artigo 10.º), estipula que devem financiar os objetivos especificamente prosseguidos pelas IES, cuja arrecadação e gestão são reguladas e que as propinas também fazem parte destas receitas (art. 14º, 5). Em termos de Financiamento adicional (Artigo 11.º), postula os fatores determinantes da base concorrencial da atribuição dos fundos, que são os mesmos da lei anterior: a) qualificação do corpo docente; b) aproveitamento escolar dos estudantes; c) apresentação de projetos pedagógicos inovadores; d) capacidade das instituições em conseguir financiamento junto da sociedade civil; e) sucesso dos diplomados no mercado de trabalho, numa base comparativa das respetivas áreas de formação; f) produção científica e ou artística. A lógica de mercado é evidente no financiamento concorrencial, uma vez introduz o elemento de competição por financiamento através dos indicadores apresentados, de onde se destaca, a capacidade de as IES conseguirem financiamento externo. De referir que, no artigo 14º, já não é feita qualquer menção à aplicação das propinas para atividades de melhoria destinadas aos estudantes, designando-se apenas como receita própria das instituições.

Na Lei de bases do financiamento do ES de 2003³³, em primeiro lugar, encontra-se uma clara referência à prestação de contas, logo no primeiro princípio geral do financiamento do ES: Art. 3º a) Princípio da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições, entendido no sentido de que estas devem assegurar um serviço de qualidade, sujeito a avaliações regulares, devendo igualmente garantir a utilização eficiente e transparente dos recursos, nomeadamente através da certificação e publicitação das suas contas, planos de atividades e relatórios anuais. Os documentos e as entidades a quem se devem entregar estão discriminados no artigo 12º e salienta-se o facto de ser inédito, em termos legislativos, a prestação de contas. Também se encontra o princípio da autonomia financeira (2c), das IES públicas e da responsabilização dos titulares de órgãos de gestão administrativa e financeira.

No mesmo artigo, encontram-se várias referências tanto à partilha de custos como à diversificação. Assim, sobre a partilha de custos, é referido que este financiamento se processa “*de acordo com critérios objectivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado*” (art. 1º, 2) e um dos objetivos deste financiamento é “*incentivar a procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência*” (art. 2º, d). Sobre o princípio de responsabilização financeira do Estado (art. 3º, 2 a), este é entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis para garantir o funcionamento de uma rede pública de estabelecimentos de ensino de qualidade, ou seja, já não se encontra a efetivação do direito ao ensino nem a livre escolha. É introduzido o princípio da subsidiariedade (1e), que espelha esta teoria quando postula que é da responsabilidade das entidades, públicas ou privadas, que beneficiam dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior financiarem a produção de conhecimento e a qualificação de quadros e também o princípio da responsabilização dos estudantes (2b), entendido no sentido de que estes devem mostrar adequado aproveitamento escolar, justificando, pelo seu mérito, o acesso ao bem social de que beneficiam, mediado através de um regime de prescrições definido para a totalidade das instituições. O princípio do equilíbrio social (2e), apela a uma responsabilidade financeira conjunta e equitativa, tendo como partes o Estado e a sociedade civil, por forma a atenuar os défices de formação superior, proporcionando às IES condições de qualificação adequadas e o princípio de justiça (2h), entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem

³³ Lei n.º 37/2003 de 22/08

nos custos do financiamento do ES público, como contrapartida dos benefícios de ordem social e dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente. Considerando a diversificação, o princípio de complementaridade, é redigido de forma diferente, pois já não se encontra a questão da não substituição do orçamento público e que as formas adicionais de financiamento são receitas próprias: (i), que as *“instituições devem encontrar, no âmbito da sua autonomia financeira, formas adicionais de financiamento, dando lugar a receitas que serão consideradas pelo Estado como receitas próprias das instituições, como tal não afetando o financiamento público.”* Também o princípio da contratualização (g) entre as instituições de ensino superior e o Estado, no sentido de assegurar a autonomia institucional, incrementando a responsabilidade mútua nas formas de financiamento público.

Concretamente em relação ao financiamento, encontra-se no Artigo 4.º Orçamento de funcionamento base que postula que, em cada ano, o Estado (1) financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das instituições, incluindo as suas unidades orgânicas ou estruturas específicas e que este financiamento é calculado através da fórmula. O mesmo documento considera um Regime de prescrições (Artigo 5.º) em que o financiamento às IES públicas considera o aproveitamento escolar dos estudantes e que para este efeito, as instituições devem (2) definir um regime de prescrições adequado à promoção do mérito dos estudantes e que (5) a falta de cumprimento do regime de prescrições aplicável afeta o financiamento público das instituições de ensino superior.

Outra forma de financiamento são os Programas orçamentais plurianuais (Artigo 6.º), em que o Estado financia programas orçamentais das IES através da celebração de contratos-programa e contratos de desenvolvimento institucional, que respeitam às seguintes medidas (2): a) Melhoria da qualidade; b) Desenvolvimento curricular; c) Racionalização do sistema; d) Reforço e manutenção de infra-estruturas e equipamentos; e) Financiamento complementar de estabelecimentos e organismos com reconhecido impacto histórico, social ou cultural; f) Modernização da administração e da gestão das instituições; g) Parcerias entre as instituições de ensino superior, entre estas e as instituições de ensino secundário e entre aquelas e outras entidades públicas ou privadas.

Os Contratos-programa (Artigo 7.º) são outra forma de financiamento e referem-se à realização de ações com vista à prossecução de objetivos concretos, em menos de cinco anos, e são celebrados com as IES, inscritos na respetiva rubrica do Orçamento do Estado.

Na celebração destes contratos, privilegia-se a contribuição para objetivos como a promoção de excelência, a formação de quadros especializados em áreas prioritárias a nível nacional, a correção de assimetrias regionais, a qualificação dos empregados, a formação contínua para atualização profissional de nível superior, o funcionamento de unidades de investigação no âmbito institucional de qualidade da administração do Estado e da modernização empresarial, o desenvolvimento da cooperação com os PALOP e a mobilidade de docentes e discentes.

Neste artigo, o número 5, refere que para a prossecução dos objetivos destes contratos, a celebrar entre o Estado e as IES, devem estas co-participar com um montante de 20% do total das despesas elegíveis e (n.º 6), que a celebração de contratos que prevejam fontes alternativas de financiamento depende da previsão de instrumentos que garantam a missão, as funções e os valores institucionais, bem como o interesse público do ensino superior, a independência de pensamento e a liberdade de publicação de resultados. Além disso, é de referir que a celebração destes pode ter uma base concorrencial, onde são considerados os mesmos fatores das leis anteriores. A alínea d) estimula a diversificação de fontes de financiamento. De referir ainda que no artigo 8º, relativo aos contratos de desenvolvimento institucional, constam obrigatoriamente, entre outros itens, f) o recurso ao mecenato educativo nos termos legalmente previstos.

No artigo 8ª encontram-se os Contratos de desenvolvimento institucional, que consistem em programas referentes a áreas de intervenção ou objetivos estratégicos a constar dos planos de desenvolvimento das instituições e serão formalizados mediante a celebração destes, de médio prazo, com duração mínima de cinco anos, inscritos na respetiva rubrica do Orçamento do Estado. Destes contratos devem constar vários elementos de entre os quais se destacam: investimentos em infraestruturas, instalações e equipamentos, referência aos encargos anuais de funcionamento da instituição, nomeadamente os resultantes de custos acrescidos com os investimentos realizados e a conservação e manutenção de imóveis e outras infraestruturas; encargos especiais resultantes de especificidades permanentes ou conjunturais da instituição e o recurso ao mecenato educativo nos termos legalmente previstos. No entanto, estes contratos e os anteriores, excluem, nos respetivos domínios de aplicação, o regime de financiamento das instituições calculado pela fórmula (Artigo 9.º). A necessidade extraordinária de financiamento para permitir o funcionamento das instituições é avaliada e, excecionalmente, pode ser celebrado um contrato entre o Estado e a instituição, com

fixação obrigatória de objetivos e prazos limite para o cumprimento do programa de recuperação financeira.

O acompanhamento e a avaliação sistemática e continuada pelo Estado da aplicação dos financiamentos atribuídos às instituições, com vista a uma maior racionalização na afetação dos recursos financeiros, e efetivar a responsabilização institucional, é realizado através de inspeção, do controlo orçamental e da realização periódica de auditorias externas especializadas (Artigo 10.º).

Finalmente, o RJIES³⁴, com as alterações aos modos de governança das IES apresentadas anteriormente, tornaria saliente o tratamento preferencial das IES capazes de gerar maior volume de receitas próprias, principalmente através da possibilidade das instituições se transformarem em fundações (art. 119º), que lhes confere maior autonomia institucional em termos de financiamento e gestão, principalmente a possibilidade de contrair empréstimos até um certo limite, condição que não é permitida às demais IES públicas. Para conseguir o estatuto fundacional é necessário que a instituição consiga 50% de receitas próprias anuais, que podem provir de propinas, produtos de investigação, excedentes de anos anteriores, ou seja, uma parte destas receitas provém de fundos públicos, principalmente de programas competitivos (Teixeira & Koryakina, 2013).

A partir da análise dos documentos legais e, conforme Cerdeira (2009), a experiência portuguesa das últimas duas décadas pode ser inserida nesta tendência internacional da partilha de custos, uma vez que é solicitada a participação crescente dos estudantes no ensino público e de políticas que incentivaram o desenvolvimento do ensino privado. Ainda com a mesma autora, a adesão do nosso país a esta política de partilha de custos teve como causa principal a pressão das finanças públicas, num primeiro momento, *“devido ao esforço orçamental decorrente da expansão do sistema e, depois, pelas limitações impostas pela adesão de Portugal ao Euro e consequente necessidade de respeitar o Quadro de Estabilização Orçamental da União Europeia”* (2009: 631). No final da década de 90, Cabrito (1999), evidenciava a tendência marcante do caso do nosso ensino superior no sentido da diversificação das fontes de financiamento, com destaque para o contributo dos estudantes e ainda o dinamismo do ensino superior privado, um *“crescimento explosivo”* (1999: 192), feito à custa da incapacidade do sector público em responder às necessidades da procura desta modalidade de ensino. Cabrito conclui que,

³⁴ Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro

apesar de existir um crescimento e uma diversificação socioeconómica do número de jovens matriculados, Portugal depara-se, desde os finais da década de 1980, com um processo global de privatização do ensino superior, sendo evidente, por um lado, ao nível da provisão deste segmento educativo, no sentido em que aparece um sistema privado de ensino que vende os seus serviços a estudantes que não conseguiram colocação no ensino superior público, “num processo de introdução de um quase mercado no sector educativo, à semelhança do que acontece noutros países europeus (1999: 191). Por outro lado, a aprovação de leis que impõem o pagamento de propinas aos estudantes faz crescer o financiamento individual neste nível de ensino (Cerdeira & Cabrito, 2015). No entanto, a Constituição da República Portuguesa estipula, no art. 76.º 1) que “*o regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país*”, o que contraria as políticas de financiamento que têm vindo a ser concretizadas, dado que a comparticipação pedida aos estudantes é cada vez maior, o que torna o ensino superior cada vez menos democrático, igualitário e mais elitista (Cabrito et al., 2013).

A nível de sistema de ensino superior, como referem Teixeira e Koryakina (2013), a análise da diversificação de fontes de financiamento em Portugal confirma que o seu desenvolvimento tem efeitos significativos na diferenciação do sistema, uma vez que a facilidade na angariação de fundos não é homogénea para as IES, pois algumas, devido à sua reputação, missão e composição científica têm sido mais bem sucedidas a explorar diferentes alternativas de financiamento. Tal reforça a sua capacidade competitiva mas agrava as desigualdades dentro do sistema, também porque as mudanças legais frequentemente permitem maior flexibilidade financeira às IES que conseguem mais receitas próprias. Como as suas congéneres estrangeiras, as IES portuguesas revelam preocupação relativamente às tendências futuras de financiamento e contam com uma base de financiamento mais diversificada, bem como um aumento na competição pelo financiamento

O ensino superior português evidencia alterações nos sistemas e regras de financiamento que apontam no sentido da diversificação de fontes e uma proatividade das IES na criação de receitas próprias, que são semelhantes aos caminhos trilhados por outros países, como mostra a tabela seguinte:

Tabela 10 – Gastos nas IES em % do PIB por ciclos e por fonte de financiamento (2013)

	Gastos nas IES em %PIB (fundos públicos e privados)			Gastos nas IES em %PIB por fonte de financiamento		
	ciclo curto	Bach, Mestr. PhD	total terciária +ID	Público	Privado	Total
Austrália	0.1	1.5	1.7	0.7	1.0	1.7
Áustria	0.3	1.5	1.7	1.7	0.1	1.7
Bélgica	0.0	1.4	1.4	1.3	0.1	1.4
Canadá	0.9	1.6	2.5	1.3	1.2	2.5
Chile	0.4	2.0	2.3	1.0	1.4	2.3
R. Checa	0.0	1.3	1.3	1.0	0.3	1.3
Dinamarca	x	x	1.7	1.6	0.1	1.7
Estônia	a	2.0	2.0	1.9	0.2	2.0
Finlândia	a	1.8	1.8	1.7	0.1	1.8
França	0.3	1.2	1.5	1.2	0.3	1.5
Alemanha	0.0	1.2	1.2	1.0	0.2	1.2
Grécia	m	m	m	m	m	M
Hungria	0.1	1.2	1.3	0.8	0.5	1.3
Islândia	0.0	1.3	1.3	1.2	0.1	1.3
Irlanda	x	x	1.2	1.1	0.0	1.2
Israel	0.4	1.3	1.7	0.9	0.7	1.7
Itália	0.0	1.0	1.0	0.8	0.2	1.0
Japão	0.2	1.3	1.6	0.6	1.0	1.6
Coreia	0.3	2.0	2.3	0.9	1.3	2.3
Letônia	0.2	1.2	1.4	1.0	0.4	1.4
Luxemburgo	x	x	0.5	m	m	M
México	x	x	1.3	0.9	0.4	1.3
Holanda	0.0	1.7	1.7	1.2	0.5	1.7
N. Zelândia	0.2	1.5	1.8	0.9	0.9	1.8
Noruega	x	1.6	1.6	1.5	0.1	1.6
Polónia	0.0	1.4	1.4	1.2	0.1	1.4
Portugal	0.1	1.4	1.4	0.9	0.5	1.4
R. Eslovaca	0.2	1.1	1.1	0.8	0.2	1.1
Eslovénia	0.0	1.1	1.2	1.0	0.1	1.2
Espanha	x	1.1	1.3	0.9	0.4	1.3
Suécia	x	1.7	1.7	1.5	0.2	1.7
Suíça	0.1	1.2	1.2	1.3	m	M
Turquia	x	x	1.7	1.4	0.3	1.7
UK	0.1	1.8	1.8	1.1	0.8	1.8
EUA	x	x	2.6	1.0	1.7	2.6
Média OCDE	0.2	1.4	1.6	1.1	0.5	1.6
Média EU22	0.1	1.4	1.4	1.2	0.3	1.5
Argentina	x	x	1.1	1.1	0.0	1.1
Brasil	x	x	0.9	0.9	m	M
China	m	m	m	m	m	M
Colômbia	0.5	1.7	2.2	1.1	1.1	2.2
C. Rica	0.2	2.4	2.6	1.5	1.0	2.6
Índia	m	m	m	m	m	M
Indonésia	0.0	0.5	0.5	0.5	m	m
Lituânia	a	1.7	1.7	1.3	0.4	1.7
Fed. Russa	0.2	1.2	1.4	0.9	0.5	1.4
Arábia Saudita	m	m	m	m	m	M
África do Sul	m	m	m	m	m	M
Média G20	m	m	m	m	m	M

Fonte: Education at a Glance, 2016

Sintetizando, agrupa-se a evolução das tendências de política, financiamento e gestão do ensino superior na tabela abaixo:

Tabela 11: Tendências emergentes na política, planeamento e financiamento do ES

Sistema convencional	Sistema emergente
Abordagem de bem-estar	Abordagem de mercado
ES público	ES misto e privado
Financiamento público	Financiamento privado
Privado: instituições financiadas pelo Estado	Privado: instituições autossuficientes
Privado: necessidade de reconhecimento das IES pelo governo	Privado: IES sem necessidade de reconhecimento governamental
Privado: IES conferentes de grau	Privado: IES não conferentes de grau
Privado: considerações filantrópicas e educativas	Privado: motivos comerciais e de lucro
Sem propinas	Introdução de propinas
Propinas de baixo valor	Propinas de alto valor
Inexistência de empréstimos	Introdução de programas de empréstimos
Programas de empréstimos sem eficiência comercial – sem segurança Altas taxas de juro Baseados em critérios de qualificações educativas e necessidades económicas	Programas de Empréstimos comercialmente viáveis – segurança/amortização Esperadas altas taxas de retorno Baseados em considerações comerciais
Disciplinas escolares/académicas	Disciplinas auto-financiáveis/comercialmente viáveis/lucrativas
Ênfase na educação a tempo total e formal	Educação aberta/à distância/a tempo parcial
Critérios de seleção para a direção das IES: historial académico	Critérios de seleção para a direção das IES: experiência em gestão financeira e económica e na geração de receitas

Fonte: Sanyal e Martin, 2006: 8

Capítulo 4: Autonomia e Missão do Ensino Superior

1. Breve olhar histórico sobre a autonomia da universidade

Todas as corporações, como as universidades, na Idade Média, distinguiam-se pelos seus privilégios, as suas “*liberdades e imunidades*” (Gieysztor, 1992: 108), dentro de certos limites, sendo o primeiro e mais importante, a autonomia, o reconhecimento do direito de a universidade poder agir como uma corporação nas suas relações com o exterior, de supervisionar o recrutamento dos seus membros, estudantes e professores, de produzir as suas leis e aplicá-las através do exercício de algum grau de justiça interna. Os membros da corporação também tinham privilégios, e estudantes e professores tinham estatutos próprios, inspirados na lei canónica, complementada com a *Authentica Habita* de 1155 de Frederico Barbarossa (Gieysztor, 1992) e na bula de Gregório IX, *Parens scientiarum universitas* de 1231, ambas promulgadas para proteger a vida, os interesses e os direitos dos académicos e a organização da vida académica (Gieysztor, 1992; Oliveira, 2007). Assim, os estudantes estavam sujeitos a certas restrições mas, em comparação com o clero regular, os membros das universidades tinham vantagens excepcionais, como a sua pessoa e propriedade estarem, em teoria, isentas de apropriação ou intimações arbitrárias, com um limite alargado, não estavam sujeitos à autoridade eclesiástica local e podiam apelar ao papa ou a um seu representante e tinham direito a usufruir dos rendimentos da caridade eclesiástica mesmo sem residirem no local (Gieysztor, 1992).

Durante o século XV, as universidades, inseridas num contexto de crises profundas a nível religioso, económico e político que abalaram a Europa (Rüeg b, 1992), não sofreram grandes alterações na sua identidade fundamental, mas ficaram cada vez mais sujeitas à supervisão das casas reais ou dos poderes municipais. Neste período de crises, do Grande Cisma, da Guerra dos Cem Anos, o declínio dos impérios, a luta pela definição de fronteiras, começa a florescer o humanismo, que aparece primeiro fora das universidades e, após algumas gerações, começa a ser assimilado por estas, uma vez que muitos humanistas se encontravam entre funcionários municipais, reais, papais, professores, que tinham frequentado a universidade e continuado os seus estudos nesta área, em paralelo às suas ocupações (Rüeg, 1992 b).

Com a consolidação do Estado moderno, este assumiu as responsabilidades que antes eram da Igreja e estas mudanças determinavam o padrão de vida das pessoas, assim como as relações entre o Estado e a Igreja e as condições de funcionamento das universidades (Hammerstein, 2001). Hammerstein (2001) refere que, em face destas alterações, existia também um aumento de requisitos financeiros, por parte destas duas autoridades, que estavam relacionados com a nova ordem civil e militar. As duas instituições começaram a usufruir de um orçamento financeiro público sujeito a uma mais clara formulação de regras e ainda “*um sentido crescente da importância da cultura relacionada com uma maior variedade de interesses particulares, também com interesse para o serviço público*” (2001: 107) e assim o humanismo conferiu um apoio decisivo à consideração dada à cultura e às universidades como locais de cultura.

Hammerstein (2001), estabelece um conjunto de aspetos gerais a partir da análise do contexto europeu. Assim, o desenvolvimento social na idade moderna, o aumento do controlo por parte do Estado, a luta pelos territórios, a crescente utilização de normas escritas, fez crescer a importância das universidades no séc. XV e as várias autoridades seculares e eclesiásticas envolveram-se diretamente nas universidades. O financiamento do ensino foi sendo considerado cada vez mais como um tema comunitário e o autogoverno das universidades decaiu, mas não foi completamente abolido, devido à pouca firmeza da centralização e intervenção estatal. Por outro lado, a quebra na unidade religiosa, fez com que a Igreja tivesse uma intervenção direta nas universidades através da censura e dos procedimentos inquisitoriais. Ao longo dos séculos XVI e XVII, havia uma ligação entre a religião e a política e a consolidação do Estado necessitava do apoio da igreja e no serviço prestado pelas universidades, estando estas três entidades dedicadas ao mesmo objetivo, o da preservação da ortodoxia e a melhoria das condições de vida. Com o desenvolvimento do Estado monárquico, o poder da igreja foi sendo cada vez mais reduzido, tendo o poder real interesses específicos nas suas universidades, apoiando-as e determinando os seus estatutos e currículos. Quando este poder se desinteressava ou negligenciava as universidades, por vezes era possível à Igreja restaurar o seu domínio. Nesta altura, qualquer alteração nas universidades, mesmo que por iniciativa própria, tinha que ter o aval do soberano (Hammerstein, 2001; Rydder-Simoens, 2001), embora a ingerência destas autoridades não se traduzisse na limitação ou redução dos privilégios tradicionais da universidade, possuindo as universidades, ocasionalmente, “*espaços de autonomia consideravelmente amplos*” (Hammerstein, 2001: 144). Como refere Rydder-

Simoens (2001), as universidades eram corpos privilegiados de professores e estudantes que obtinham alguns privilégios das autoridades ou dos fundadores e os privilégios conseguidos na era medieval continuaram na era moderna como o direito ao auto governo, isenções de vários tipos como militar, fiscal e de alojamento, medidas especiais de proteção, como preços especiais e prioridade no fornecimento de alimentos, direitos e vantagens sociais e políticas. A partir do séc. XVI, novos privilégios foram concedidos como o monopólio das tipografias, formas de depósito legal, censura mais branda, autorização de trajar de forma semelhante a membros da nobreza, privilégios limitados pela crescente intervenção das autoridades na vida académica e reduzidos e até violados em alturas de crises políticas. No caso da universidade em Portugal, primeiro em Lisboa e depois, a partir de 1537, em Coimbra, a intervenção do rei foi fundamental, apesar de, à semelhança dos países europeus, a universidade permanecesse subordinada à autoridade episcopal. A partir do séc. XV, aumentou a influência real através da nomeação de oficiais e professores, mas principalmente com a criação da figura do protetor, um cargo nomeado pelo rei, exercido, por vezes, por membros da família real e, desde D. Manuel I, pelo próprio monarca (Hammerstein, 2001). De entre estes protetores, destaca-se o Infante D. Henrique que deu à universidade instalações por si adquiridas e atribuiu à cadeira de Teologia uma pensão perpétua de 10 marcos de prata em 1448, aumentada para 12 marcos, cerca de 12 anos depois. A maior exigência do serviço prestado pela universidade e a introdução gradual do humanismo, levou D. Manuel I a uma interferência direta na universidade, traduzida na elaboração e imposição de estatutos e na determinação dos conteúdos a lecionar, na nomeação de professores e na doação de novas instalações. Estas alterações permitiram a D. João III, seu sucessor, continuar as reformas em curso, sendo o momento central dessa reforma, de acordo com Hammerstein (2001), a transferência da universidade de Lisboa para Coimbra, onde as principais preocupações se relacionavam com o alargamento dos conteúdos a lecionar, mas também com a contratação de professores, com elevados custos financeiros, que pudessem providenciar um alto nível de instrução. Ainda com Hammerstein (2001), a consolidação económica da Universidade foi *“garantida através da atribuição de novos recursos, nos anos imediatamente a seguir à transferência. Rapidamente a instituição alcançou uma reputação reconhecida bem para além das fronteiras de Portugal”* (2001: 124).

O desenvolvimento da rede universitária no período moderno pode caracterizar-se pelos termos expansão – relativa ao aumento do número de universidades que cobriram

a Europa cristã até à quase saturação, a racionalização da rede universitária e sua reforma interna por forma a capacitá-las a melhor servir o Estado, diferenciação – fundação de instituições de ensino superior de géneros diferentes e profissionalização – as universidades começaram a olhar para o mercado e

“esta metamorfose das universidades, de instituições que produziam mais ou menos aquilo que lhes apetecia em instituições cuja produção era guiada pelas necessidades e solicitações do mercado, é talvez o traço mais marcante do período. É certamente aquele que afetou mais fortemente o desenvolvimento das universidades até à atualidade”
(Frijhoff, 2001: 73).

Um dos marcos mais importantes da história das universidades foi a revolução de Napoleão (1799-1815), em França, e a nacionalização e a apropriação de todos os edifícios, como as universidades, e dinheiros pertencentes à Igreja e à monarquia (Scott, 2006). A derrota do exército prussiano por Napoleão fez emergir na Prússia um sentimento nacionalista que fez com que, entre outras ações, o governo prussiano apoiasse fortemente a universidade em Berlim pois esta representava a sua cultura nacionalista filosófica, histórica e literária. Por outro lado, os intelectuais alemães consideravam que a universidade tinha chegado a um ponto de estagnação (Scott, 2006). Para Nybom (2007), esta revolução ocorreu primeiro a nível ideológico e só depois a nível institucional, pois Humboldt foi capaz de produzir e articular uma ideia de universidade

Quando Wilhelm von Humboldt foi nomeado ministro da educação da Prússia, em 1809, procedeu a reformas de fundo na educação geral e superior do país. Segundo Nybom (2003), Humboldt e outros identificaram um tema político essencial, que de forma decisiva viria a influenciar e a moldar a solução institucional a que chegaram, que pode ser condensada na fórmula *“A ideia de Universidade de Humboldt”* (2003: 142) e concretizada numa autonomia garantida pelo Estado ou pelo soberano (Nybom, 2003). Com o apoio e a proteção do soberano, a universidade poderia dispor assim da liberdade intelectual necessária para se tornar uma “torre de marfim”, excecional e exclusiva, na procura de altos conhecimentos e aprendizagens e da verdade e, embora este conceito se tenha tornado depreciativo para caracterizar a universidade, era o que Humboldt pretendia alcançar (Nybom, 2003; 2007). O papel do rei, além de guardião da universidade e do seu financiamento, era a nomeação de professores, por forma a proteger as instituições de conflitos internos e do nepotismo (Nybom, 2007). Ainda com Nybom (2003; 2007), uma

das primeiras consequências desta situação de autonomia quase ilimitada foi que a universidade e os seus professores desistissem de quaisquer ambições políticas e cargos de poder. Tal facto marcou o nascimento dos apolíticos *mandarins de Humboldt*, condição que no entender de Nybom (2003) teria enormes consequências positivas a nível académico, mas também consequências políticas, uma vez que esta condição foi o motor que acelerou uma expansão de excelência académica mas, ao mesmo tempo, fortaleceu a convicção dos académicos que não tinham quaisquer responsabilidades morais ou sociais e obrigações fora da esfera académica.

Humboldt, inspirado pelo pedagogo suíço Pestalozzi (Nybom, 2007) construiu o primeiro sistema educacional do mundo, através da ligação entre ensino primário, secundário e pós-secundário, enfatizando a todos os níveis o desenvolvimento individual e não apenas a aquisição de competências, como o princípio último da pedagogia. O desenvolvimento deste sistema educativo, aliado à abertura ou refundação de cerca de 30 mil escolas primárias, ajudaram a assegurar o acesso universal à educação como uma responsabilidade pública do Estado (McNeely; 2002; Nybom, 2007). Como refere McNeely (2002), o seu ambiente de aprendizagem ideal era semelhante ao dos seminários, tendo este termo, na universidade humboldtiana, deixado de significar apenas um local de formação para o clero, embora o seu propósito tenha permanecido, formar as gerações futuras de educadores para ensinar através da palavra falada numa sala de aula ao invés de num púlpito. Humboldt acreditava que o conhecimento era “*algo ainda não completamente descoberto e nunca completamente descobrível*” (2002: 34) e nas suas escolas de elite, os *Gymnasias*, estudavam-se os clássicos, numa altura em que apenas se considerava o aspeto prático e utilitário das ciências, e considerava que o professor não existe em função do estudante, mas que ambos existem em prol do conhecimento e, para isso, defendia que as autoridades deviam financiar o ensino e manter-se aparte (McNeely, 2002). Ou como referem Scott e Pasqualoni (2016), neste modelo, o propósito da universidade não era meramente a formação profissional, mas o desenvolvimento pessoal, devendo estes princípios ser respeitados e salvaguardados pelo Estado de Cultura (*Kulturstaat*), um conceito de Estado civilizado que protegia e valorizava a liberdade artística e intelectual e a autonomia universitária, evitando qualquer interferência, embora Humboldt reconhecesse que as universidades nunca poderiam estar completamente alheias da esfera do Estado. Assim, a liberdade de aprendizagem era complementada com a liberdade de ensinar e os professores eram pagos pelo Estado e ministravam palestras

públicas gratuitas, enquanto que, os académicos mais jovens eram pagos pelas propinas dos estudantes, que tornava estes jovens professores atentos às exigências dos estudantes e encorajava uma competição saudável entre professores para a ocupação de lugares (McNeely, 2002). Esta situação de financiamento era, como conta Nybom (2007), contrária à ideia inicial de Humboldt, o financiamento total pelo Estado e assim de uma universidade economicamente autónoma, pois considerava que a autonomia financeira era uma pré-condição para a autonomia académica. No entanto, o soberano optou por tratar a universidade como qualquer agência estatal, com um orçamento anual controlado e esta decisão foi, provavelmente, a principal razão pela qual resolveu abandonar o cargo de ministro da educação (Nybom, 2007). Fundou a Universidade de Berlim, estabelecida sobre três princípios que se viriam a expandir por todo o mundo (Scott, 2006): a) a unidade do ensino e da investigação; b) o desenvolvimento da liberdade académica, a liberdade para aprender aquilo que o estudante desejasse e a liberdade para ensinar, que permitia aos professores a definição do ensino, princípio apoiado pelo Estado e c) a centralidade das artes e das ciências, que elevava as tradicionais faculdades de artes ao mesmo nível que as de Teologia e Direito. Assim, o modelo alemão de universidade e a missão de investigação, no início do século XX, tinham já influenciado, em graus variados, o ensino superior no mundo (Scott, 2006; Nybom, 2003), não só pela expansão da produção e criatividade académicas, que pautaram a vida académica e científica alemã, mas como a sua rápida institucionalização como “modelo” (Nybom, 2003). A nível intelectual e institucional, e como considera Nybom (2003; 2007), a universidade Humboldtiana assentava em cinco princípios: a) também a unidade do ensino e da investigação; b) a natureza holística do conhecimento – Novo Humanismo (2003: 144); c) a primazia da investigação – a educação controlada pela investigação; d) uma cultura nacional dominada e distinguida por uma aprendizagem superior – *Bildung*; e) a promoção de uma aprendizagem superior, ciência e do *Bildung* como uma obrigação fundamental do Estado central.

Outra das inovações de Humboldt, como refere Nybom (2007) foi o estabelecimento de um controlo restrito estatal da admissão de estudantes (*Abitur*), o moderno *numerus clausus*. Graças também a Humboldt, a escola secundária europeia tornou-se completamente integrada e dominada pelo ensino superior e, consequentemente, “a verdadeira porteira e a guardiã da excelência” (2007: 64) académicas, uma vez que a *Abitur* se tornou o único mecanismo de seleção de estudantes

para a universidade abrangente e aberta de Humboldt mas, ao mesmo tempo, altamente elitista (Nybom, 2007).

A universidade de Humboldt, apesar de ser “*um templo de humanismo laico*” (McNeely, 2002: 35) instalado no cume do sistema educativo, oferecia apenas esta educação aos estudantes mais inteligentes e mais bem preparados e refletia o elitismo do “*círculo de Mandarins de Humboldt*” (McNeely, 2002; Scott & Pasqualoni, 2016), uma vez que assentava na hierarquia e no elitismo (Scott & Pasqualoni, 2016). A complementaridade entre a democratização de acesso e a missão tradicional da universidade foram uma contribuição norte americana, apesar de, mesmo neste território, a hierarquia do mérito académico permanecer como a forma de elitismo que a sociedade da igualdade promove ativamente (McNeely, 2002). A missão da universidade de investigação é o cultivo do carácter do indivíduo e não a descoberta da verdade ou, como diz McNeely (2002), “*o compromisso firme na procura da verdade, a busca de conhecimento, uma procura que não pode ser completada, é a viragem moderna distintiva que Humboldt acrescentou às concepções antigas e medievais da educação do carácter*” (2002: 35).

Como refere Nybom (2003), a primazia da investigação significou na prática que às universidades, durante cerca de século e meio, foi concedido o controlo total sobre o ensino superior, mas também sobre a organização e os currículos da educação secundária, tanto indiretamente, através da formação de professores, como diretamente, através das suas funções de censores e supervisores. A investigação e o ensino superior tornaram-se componentes de um estatuto social bem estruturado e quebravam a hierarquia do poder estabelecido (Nybom, 2003). Uma das dimensões da concepção humboldtiana de universidade, que constitui o seu aspeto mais duradouro e significativo, é o facto de a responsabilidade última pela *Bildung*, pela investigação e ensino superior estar no Estado, a um nível central (Nybom, 2003). Assim, e de acordo com Nybom (2003), durante o século XIX, a universidade gradualmente substituiu a Igreja como instituição cultural e intelectual principal do moderno Estado-nação.

Independentemente de considerações sobre a sua realidade ou existência, a universidade humboldtiana, nos seus primeiros cinquenta anos de vida (1810-1860), sofreu uma transformação profissional e institucional gradual que, em diferentes graus, viria a difundir-se e a influenciar todos os sistemas universitários ocidentais, tornando-se a universidade europeia uma comunidade governada por académicos (Nybom, 2007). O

reitor permanecia uma posição meramente representativa e o chanceler, como chefe administrativo, não pertencia formalmente à universidade mas ao ministério. Esta fragmentação institucional tornar-se-ia uma das diferenças institucionais mais significativas entre a universidade europeia e a sua congénere norte americana (Nybom, 2007).

A emergência da universidade de investigação traduziu-se na reorganização e reestruturação de todos os sistemas universitários ocidentais, que ocorreram entre 1860 até à 1ª GM em 1914. Com o desenvolvimento das ciências naturais e o seu impacto no desenvolvimento industrial, a procura de conhecimento tornava-se um objetivo central para quase todos os setores da sociedade moderna. Desta forma e com Nybom (2007), os efeitos conjugados das revoluções científicas e sociais e o seu impacto nos níveis macro económicos e políticos teve consequências profundas em termos ideológicos, políticos, profissionais e institucionais, que de muitas formas entravam em conflito com os ideais de Humboldt (2007: 68-69): a) a ciência havia-se transformado numa tarefa coletiva ou indústria intelectual, que exigia escala, organização e financiamento, o que tornava o isolamento e a liberdade obsoletos; b) a ambição de união do ensino e da investigação tornou-se gradualmente quase impossível; c) os custos crescentes e o impacto social da investigação conduziram a mudanças institucionais e a inovações na política de investigação e no financiamento à cabeça, com consequências para a autonomia institucional; d) a ciência moderna acabou com a unidade do conhecimento sob a égide da filosofia, tendo sido gradualmente substituída pela ideia de duas culturas científicas.

De acordo com Loureiro e Cristóvão (2000), ainda que a Universidade já tenha uma existência longa, o debate sobre as suas funções e a identificação dos vários tipos de Universidade só começou a ser feita mais recentemente, por volta dos sécs. XVIII e XIX, tornando a sua tipologia de classificação diversa. Estes autores identificam duas formas de ver a Universidade. Por um lado, existem autores que defendem a sua ligação efetiva à sociedade e, por outro, autores que defendem exatamente o contrário, que a Universidade deve estar mais preocupada em reforçar o seu carácter académico do que olhar para as necessidades do mundo exterior, reforçando assim as suas funções de ensino e de investigação. Ruivo (cit. por Loureiro & Cristóvão, 2000; Latorre, 1968) considera três tipos de modelos iniciais do ensino superior: a) Universidade Anglo-saxónica ou Newmeniana, ligada à educação geral dos alunos ou como refere Scott (2006) a ideia de Newman (1873) é a defesa do ensino das artes liberais contra a investigação organizada;

b) o modelo francês ou Napoleónico, de formação técnica avançada, constituindo um instrumento capital na construção e reforço do Estado-nação e que tinha por missão a preparação dos quadros superiores da burocracia estatal, socializar os estudantes como bons cidadãos, promover a mobilidade social dos mais aptos e constituir-se como um espaço de discussão livre e independente das questões críticas da sociedade (Amaral & Magalhães, 2000) e c) Universidade Alemã, que sob o impulso de Humboldt, por volta do séc. XIX, introduziu na Universidade a função de investigação, modelo assimilado pelos EUA, ainda nesta altura e que depois se estendeu para a Europa (Loureiro & Cristóvão, 2000; Scott, 2006). No modelo Napoleónico era esperado que as IES desempenhassem um papel central na definição de uma identidade política nacional mediante a preservação e desenvolvimento da cultura do país, consolidando assim o Estado-Nação (Amaral & Magalhães, 2000). A posição estatal era completamente centralizadora e considerava-se com legitimidade para definir quais as aprendizagens úteis, portanto, os programas das disciplinas e a sua carga horária. As formações oferecidas pelas IES de um país e respetivos diplomas seriam homogéneos, como forma de assegurar a igualdade de todos os cidadãos no acesso aos empregos do Estado, sendo este o único regulador deste sistema de ensino, através dos mecanismos tradicionais de regulação como a publicação de legislação, o financiamento e, muitas vezes, a nomeação dos docentes (Amaral & Magalhães, 2000).

Em Portugal, ainda no que respeita às funções da universidade, Loureiro e Cristóvão (2000) consideram que as universidades portuguesas, até ao termo da década de setenta, estavam vocacionadas para a educação geral e para a preparação profissional dos estudantes, o que não quer dizer que não existissem outros modelos. A universidade de investigação, só se viria a afirmar entre nós com a publicação dos Decretos-Lei n.º 448/79 e n.º 66/80 e da Lei n.º 19/80, que estabeleceram a organização das universidades por departamento, tendo em conta as funções de ensino e investigação e contemplando a prestação de serviços à comunidade.

A educação tornou-se, desde o final da segunda Guerra Mundial, no maior ramo de atividade do mundo, no que se refere a despesas globais. Em termos orçamentais e de despesas públicas mundiais vinha, na década de 1970, em segundo lugar, a seguir às despesas militares (Faure, 1972). A maioria das universidades do mundo é nacionalizada e laica, até mesmo nos EUA, desde a 2ª Guerra Mundial, as universidades têm dependido em crescendo de subsídios públicos para o desenvolvimento dos objetivos nacionais de

superioridade militar e crescimento económico. As antigas colónias de França, Espanha e Inglaterra mantiveram a tradição de um controlo governamental direto e supervisão sobre o ensino superior, tendo as universidades sido utilizadas para a construção dos Estados-Nação (Scott, 2006).

2. Autonomia e liberdade académicas

De acordo com Nybom (2008), o conceito de autonomia tem sido um elemento central nos debates sobre a reforma da universidade. Na discussão deste conceito, as diferenças entre a universidade ideal e o que é de facto a universidade estão esbatidas, ainda que tenha existido sempre um consenso generalizado de que a autonomia institucional é fundamental para a promoção de mudanças a partir de dentro e também para garantir a liberdade académica de investigação e ensino, conceito que tem sido alvo de controvérsia, mesmo no seio da universidade (Nybom, 2008). O direito à liberdade académica, com origens em Bolonha no século XI, foi ratificado como parte do texto da *Magna Charta Universitatum* de 1215 (Lynch & Ivancheva, 2015), onde vem referido que a universidade é uma instituição autónoma no coração das sociedades, afirmação que tem um valor moral mas não uma força legal (Nyborg, 2003), embora se tenha tornado das maiores referências para os valores fundamentais e princípios da universidade, incluindo a liberdade académica (Lynch & Ivancheva, 2015). Da mesma forma, Altbach (2001) considera que hoje em dia existe alguma confusão sobre a definição apropriada de liberdade académica, não tendo este conceito sido completamente caracterizado e não tendo adquirido a força de lei em lado nenhum. Durham (2005) vai no mesmo sentido ao referir que a autonomia é um valor e por isso, na maior parte das vezes, “*tratada como um pressuposto inerente à natureza da própria instituição*” (2005: 1), ou seja, independentemente do seu significado, a autonomia da universidade foi sempre considerada como fundamental para o ensino superior (Johnstone, 2012 a). A autonomia académica, no entender de Wolff (2000), é uma forma de autogoverno académico e a sua natureza e âmbito derivam da forma como a universidade se vê a si própria.

Os conceitos de autonomia e liberdade académica estão relacionados, mas não têm o mesmo significado (Berdhal, 1990; Henkel, 2005), a liberdade académica faz parte integral de uma universidade autónoma (Nyborg, 2003) e o direito a esta liberdade é reconhecido de modo a possibilitar que docentes e alunos possam desempenhar os seus papéis (Fuchs, 1963). Ambos os conceitos não podem ser desligados do papel e da missão

do ensino superior, de uma forma geral, a formação das pessoas, servir a sociedade pelo desenvolvimento do conhecimento e assegurar a sua transmissão mediante o ensino, a investigação e os serviços à sociedade (Thorens, 2000). Para Nybom (2008) a liberdade académica refere-se às condições de trabalho dos membros individuais da universidade e autonomia refere-se ao auto governo da IES. Lynch e Ivancheva (2015) referem que a liberdade académica é entendida como a liberdade dos estudantes e docentes ao ensino, estudo e procura de conhecimento e investigação sem interferências excessivas, controlo institucional ou pressão pública, por forma a possibilitar que os académicos possam estudar qualquer tema que surja do seu interesse intelectual, para apresentar os resultados e publicá-los sem qualquer censura. Na ótica de Berdhal (1990), autonomia, no sentido literal, significa o poder de governar sem controlo externo e prestação de contas significa a necessidade de demonstrar ação responsável a determinadas entidades. Teoricamente, refere, não existe incompatibilidade no facto de se ser ao mesmo tempo autónomo e na necessidade de prestação de contas mas, na prática, parece que quanto mais informações são solicitadas, menor é a autonomia. Ainda com Berdhal (1990), liberdade académica é a liberdade individual do académico no seu ensino e investigação para *“perseguir a verdade onde ela parece estar sem medo de castigo ou despedimento por ter ofendido alguma ortodoxia política, religiosa ou social”* (1990: 172). Procede ainda à distinção entre autonomia substantiva – o poder da IES, na sua forma corporativa para determinar os seus objetivos e programas (o “quê” da academia) e autonomia processual – o poder da IES na sua forma corporativa para determinar os meios pelos quais os seus objetivos e programas serão alcançados (o “como” da academia), o que no caso português poderíamos adaptar para autonomia científico pedagógica. A autonomia processual está dependente e subordinada hierarquicamente à autonomia substantiva, sendo que atrás do discurso de uma maior autonomia institucional pode-se verificar a manutenção e até mesmo o aumento da intervenção do Estado. Ou seja, a autonomia é assim condicional ou contratual, uma vez que o controlo dos processos é condicionado pelo desempenho da instituição, sendo esta controlada pelo Estado, direta (controlo baseado no respeito às normas e regulamentos) ou indiretamente (controlo remoto, baseado nos resultados) (Seixas, 2003). Johnstone (2012) refere que a autonomia consiste na devolução da autoridade do Estado às IES, que atuam em nome deste ou em nome do bem público, sendo então uma condição de liberdade da autoridade estatal. Nybom (2008) apresenta a sugestão do sociólogo alemão Stichweh (1994), do conceito de autonomia institucional, que deve incluir as seguintes dimensões: a) o direito e a competência de decidir

independentemente, nos limites do compromisso institucional; b) o direito de apoiar sistemas de valores específicos e definir formas de carreira e incentivos; c) o direito de, de forma independente, decidir dos princípios institucionais e forma de governança interna; d) a possibilidade de controlar os critérios de acesso a nível de estudantes e pessoal docente; e) o direito a definir tarefas estratégicas e instituir objetivos institucionais; f) a possibilidade de identificar e determinar as relações formais e informais e ligações a outros setores da sociedade; g) o dever de responsabilidade total pelas decisões tomadas e os possíveis efeitos dessas decisões, a necessidade de prestação de contas. Ou de outra forma, com Johnstone (2012 a), a autoridade no ES público pode abarcar uma série de decisões diferenciadas, subjacentes às operações de uma IES pública, sendo que o Estado pode decidir devolver apenas algumas destas decisões que podem envolver, entre outras: a) autoridade para determinar a missão; b) os conteúdos pedagógicos; c) a contratação de pessoal; d) a nomeação dos dirigentes; e) o valor das propinas a cobrar e muitas outras.

Considerando Ashby (1966), Berdhal (1990) acrescenta que a liberdade académica é um privilégio reconhecido internacionalmente aos professores universitários, que deve ser sempre protegido enquanto que aquilo que é autonomia não é um conceito claro e os padrões de autonomia existentes e que agradam aos académicos de várias partes do mundo são muito diversos. Apoiando-se ainda em Ashby (1966), Berdhal (1990) considera que a garantia da autonomia é uma definição cuidadosa dos componentes essenciais da mesma e que estes sejam bem entendidos por todos os intervenientes, o público, os políticos e os funcionários públicos, sendo componentes essenciais da autonomia, a liberdade para: a) seleccionar pessoal e estudantes e determinar as condições em que permanecem na IES (autonomia administrativa); b) determinar currículos e graus (autonomia pedagógica); c) para alocar fundos (autonomia financeira). É importante também uma definição clara do que é a prestação de contas, que indicadores devem ser alvo de controlo. Por outro lado, Nyborg (2003) considera que a autonomia pode ser descrita como a capacidade de a IES atuar de acordo com as suas escolhas na prossecução da sua missão e constitui um resultado da conjugação de vários fatores como direitos e deveres legais, recursos financeiros e outros recursos. Considerando as reformas na governança da universidade, Christensen (2011) distingue entre autonomia formal e autonomia real, em que a primeira pode ser avaliada de uma forma geral percebendo se as reformas na universidade implicaram uma autonomia formal para as universidades,

decidida a nível central do governo e refletida em leis e que, em alternativa, é possível definir o conceito de autonomia pelas suas dimensões. As universidades podem ter vários graus de autonomia relacionados com a afiliação formal, aos sistemas de gestão, aos sistemas de financiamento, à padronização das atividades de docência e investigação. A autonomia formal é assim “*multidimensional e potencialmente híbrida, significando que as diferentes decisões podem implicar variações na centralização/descentralização ou controlo/autonomia*” (2011: 505) e assim, as universidades estarão sempre constrangidas por matrizes formais, existindo sempre um desvio entre o ideal e a realidade, o que leva à definição, ainda com Christensen (2011) de autonomia real e autonomia de facto (*real autonomy or actual autonomy*, 2011: 505), sendo que a autonomia de facto, como a formal, também é multidimensional, sendo ambas constrangidas pelas estruturas formais das várias dimensões da autonomia formal, mas também influenciada por fatores culturais e ambientais. Neste sentido, Durham (2005), acrescenta ainda que a autonomia é relativa porque está sujeita a constrangimentos materiais, culturais, políticos próprios da sociedade onde se insere. Por outro lado, Berdhal (1990) refere que as universidades sempre tiveram relações ambivalentes com a sociedade envolvente: tanto envolvidas como à parte, tanto servindo como criticando, tanto a necessitar como a serem necessárias.

Outra distinção, apresentada por Barroso (1997, cit. por Seixas, 2003), é entre autonomia decretada, que não existe efetivamente na prática, é restrita aos discursos que legitimam as políticas de descentralização e da autonomia das IES e às suas normas e regras formais, e a autonomia construída, que emerge no funcionamento concreto das instituições, tornando a autonomia, dentro desta perspetiva, uma construção social e política, pela interação dos diferentes atores na instituição.

Mary Henkel (2005) apresenta a definição de Neave (1988) que considera autonomia académica como o direito de o pessoal do ensino superior determinar a natureza do seu trabalho, embora esta conceção tenha sido concebida quando a universidade era uma comunidade de académicos, distinta de um serviço público e ainda, com Bauer et al. (1999, cit por Henkel, 2005), que a autonomia não é uma questão daquilo que é dado, mas é mais a extensão de como é percebida, apropriada.

A autonomia universitária importa para a liberdade académica individual, mas não a garante, e esta não garante a liberdade disciplinar para as comunidades de académicos ou áreas científicas, tornando a questão da liberdade académica complexa e contestada

(Lynch & Ivancheva, 2015). Na mesma linha vai Seixas (2003), ao referir que embora a liberdade académica seja distinta da autonomia institucional, a manutenção da primeira não é completamente independente da segunda. A liberdade académica é aplicável aos indivíduos, enquanto privilégio de procura de conhecimento sem constrangimentos, e a autonomia académica aplica-se às instituições, enquanto direito de decidir livremente a sua forma de atuação (Wolff, 2000).

3. Os significados da autonomia ao longo da história

A liberdade académica, desde os tempos medievais, significou a liberdade do docente ensinar sem controlo externo na sua área de especialidade e implicava a liberdade de aprender do estudante, pois desde os primórdios, a universidade era considerada um local especial, dedicado à produção e difusão do conhecimento. Neste sentido, a universidade reclamava direitos especiais e era esperado que as autoridades seculares e eclesiásticas permitissem um grau especial de autonomia a estas instituições (Altbach, 2001). A comunidade académica sempre se esforçou para defender a sua liberdade académica, tendo a Universidade de Bolonha, em 1088, estabelecido uma provisão constitucional no sentido de garantir a proteção dos académicos em viagem, com o propósito de estudarem, contra a intrusão de todas as autoridades políticas (Lynch & Ivancheva, 2015). No entanto, e como refere Altbach (2001: 206), a liberdade académica nunca foi absoluta pois, tanto o Estado como a Igreja “*exerciam algum controlo sobre aquilo que era ensinado nas universidades. Professores cujos ensinamentos entrassem em conflito com a Igreja Católica Romana eram por vezes sancionados e era esperada lealdade às autoridades civis.*” Por outro lado, como refere Berdhal (1990) era mais fácil para um país conceder elevados graus de autonomia à academia quando apenas uma minoria de jovens a frequentava e quando as disciplinas se limitavam ao “*trivium e quadrivium*” (1990: 171) e praticamente sem fundos do estado.

Mas a autonomia enquanto elemento essencial às universidades, adquiriu contornos especiais com o surgimento da universidade moderna, clássica e ocidental, dedicada à procura da verdade e construída sobre os princípios de Humboldt de liberdade de ensino, estudo e publicação e a liberdade de aprendizagem do estudante (Johnstone, 2012 a). A universidade moderna, que nasceu, associada às reformas de Humboldt na Prússia e Napoleão em França (Amaral & Magalhães, 2000), no final do séc. XIX, foi um

instrumento fundamental na construção e reforço do Estado-nação, garantindo a formação dos altos quadros do Estado, a socialização e mobilidade dos alunos nos futuros empregos. Assim, nesta altura, o Estado era o único regulador do sistema, existia uma centralização elevada e que podia ir até à definição dos currículos, dado que o Estado era o principal empregador dos estudantes das universidades, sendo ao mesmo tempo defensor da interferência de interesses estranhos à academia (Amaral & Magalhães, 2000). Sendo o ensino e a investigação estruturados para servir os diferentes setores públicos, a universidade era considerada “*uma arena legítima de intervenção estatal*” (Lynch & Ivancheva, 2015: 2) Na universidade alemã, com Humboldt, a liberdade académica expandiu-se enquanto conceito e a investigação passou a figurar na missão académica (Altbach, 2001); o conhecimento e a sua institucionalização foram colocados no centro da universidade, já não mais sobre as tutelas da Igreja, do Estado (com algumas restrições) e outros interesses, estando a liberdade académica centrada nos indivíduos académicos e não na instituição (Amaral & Magalhães, 2000; Lynch & Ivancheva, 2015). O modelo napoleónico era mais restritivo em relação à liberdade académica, embora não seja incompatível com o modelo humboldtiano, pois como referem Amaral & Magalhães (2000), ambos partilham a consciência da necessidade de proteger a universidade contra influências estranhas. Apesar de dependentes do financiamento do Estado para a concretização da sua atividade, as universidades eram muitas vezes consideradas “*bastiões de dissidentes e ameaças potenciais às ordens políticas e sociais estabelecidas*” (Johnstone, 2012 a: 2).

Como refere Nybom (2008), a universidade esteve sempre ligada a vários sistemas de responsabilização social, eclesiástica, monárquica, cívica, e estas ligações seriam determinantes na conceção da autonomia futura, uma vez que a autonomia é sempre “*historicamente situada e tem de ser entendida como uma dimensão relativa com um impacto crucial no modo como o ensino superior e a investigação funcionam realmente num conjunto de circunstâncias históricas e sociais*” (2008: 135). A ideia de que a universidade é completamente autónoma não existe nem nunca existiu. Neste sentido, considera Barroso (1997, cit. por Seixas, 2003), que a autonomia, embora em termos de etimologia esteja associada à ideia de autogoverno, não se confunde com independência, é sempre relativa, sendo exercida e definida num contexto de interdependência e num sistema relacional. Ou ainda, com Johnstone (2012 a), a devolução da autoridade estatal para o ES público é complexa e nunca completa ou absoluta.

À semelhança da Europa, a universidade portuguesa respondia aos desígnios da igreja, mantendo os sistemas de ensino e os conteúdos numa grande homogeneidade. (Gomes, 2004). A Reforma do Marquês de Pombal (1772) e as reformas de Passos de Manuel (1837) tiveram como objetivo dotar o país de um sistema de ensino que a abolição das ordens religiosas tinha destruído, tendo sido criadas as Escolas politécnicas de Lisboa e do Porto, que seriam a semente das futuras universidades (Gomes, 2004).

De acordo com Santos (1999), as universidades de Coimbra, Lisboa e Porto, possuíam, desde 1952, um regime de autonomia com um elevado grau de descentralização interna, em que administração das universidades competia aos senados e a das faculdades e escolas não integradas competia aos conselhos escolares. O DL n.º 38 692, de 21/3/1952, retira essa autonomia administrativa às unidades orgânicas e estabelecimentos anexos, centralizando a administração num conselho administrativo de universidade, com uma autonomia administrativa fortemente condicionada pela lei geral. A justificação para a adoção destas medidas foi o facto de nem os senados, na universidade, nem os conselhos escolares, nas escolas, assumirem ou exercerem as competências administrativas que a lei lhes consignava, não fazendo qualquer uso dessa autonomia. Com a reforma Veiga Simão, as universidades novas, criadas pelo DL n.º 402/73, de 11/8, são dotadas de autonomia administrativa e financeira, sendo a respetiva estrutura e a orgânica pedagógica e administrativa das unidades de ensino e de investigação remetidas para um diploma, o *Projeto de Diploma Orientador do Ensino Superior*, que acabou por ser aprovado pelo Ministro Veiga Simão em 16 de Abril de 1974, de onde se destaca o artigo 13.º: “as universidades têm personalidade jurídica e património próprio e dispõem de autonomia pedagógica, científica e cultural, administrativa e financeira, e disciplinar, sem outras limitações além das estabelecidas por lei” (Santos, 1999). A revolução de Abril de 1974 suspendeu este processo. Após a Revolução e a chegada da democracia, é publicada a Constituição da República Portuguesa e, de acordo com Veiga Simão (2003) a autonomia seria explicitada pela primeira vez na revisão de 1982 desta constituição, no art. 76.º (que se refere ao regime de acesso às IES, à garantia de igualdade de oportunidades e à democratização do sistema de ensino, que deve atender às necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país) em que foi acrescentado um n.º 2 que refere que as universidades gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, nos termos da lei. Posteriormente a revisão de 1989 acrescenta a autonomia

estatutária e depois em 1997 é introduzido o elemento da avaliação, “*sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino*” (2003: 14), considerando Simão (2003) que esta nova dimensão de avaliação marca o início de uma nova relação entre a universidade e o Estado, tornando a autonomia mais responsabilizante. Inspirada na CRP de 1976, a lei da Autonomia das Universidades (Lei n.º 108/88 de 24/10), define a natureza jurídica da universidade (art. 3º) como (1) “*pessoas coletivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar*”, muito semelhante ao texto da revisão da CRP de 1989. Em relação às autonomias, a lei da Autonomia das Universidades especifica as dimensões das diferentes autonomias:

- **Artigo 6.º Autonomia científica**

A autonomia científica permite às universidades a capacidade de definir, programar e executar a investigação, atividades científicas e culturais, a realização de ações comuns com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, devendo estas ações e programas ser compatíveis com a natureza e os fins da universidade e ter em conta as grandes linhas da política nacional, designadamente em matérias de educação, ciência e cultura e relações internacionais.

- **Artigo 7.º Autonomia pedagógica**

Esta autonomia confere às universidades, em harmonia com o planeamento das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, a faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos, na elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas, definição dos métodos de ensino, escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e ensaio de novas experiências pedagógicas, assegurar a pluralidade de doutrinas e métodos que garanta a liberdade de ensinar e aprender. Os problemas específicos do ensino médico são alvo de legislação especial.

- **Artigo 8.º Autonomia administrativa e financeira**

A autonomia administrativa é exercida no quadro da legislação geral aplicável, estando as universidades dispensadas de visto prévio do Tribunal de Contas, exceto nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública. Em relação à autonomia financeira, as universidades dispõem do seu património, sem outras limitações além das legais, gerem livremente as verbas anuais atribuídas nos orçamentos do Estado, capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar diretamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento.

- **Artigo 9.º Autonomia disciplinar**

As universidades dispõem do poder de punição, infrações disciplinares praticadas por docentes, investigadores e outros funcionários, devendo o regime disciplinar aplicável aos estudantes ser definido por lei, sob proposta do Conselho de Reitores, ouvidas as estruturas representativas dos estudantes e as penas têm sempre direito de recurso, nos termos da lei.

Para o exercício destas autonomias, esta lei define no Art. 15.º os meios necessários ao seu exercício postulando que cada universidade deve dispor dos meios humanos e técnicos necessários ao exercício da autonomia, cabendo às universidades o recrutamento e promoção dos seus docentes e investigadores e restante pessoal, podendo contratar, em termos a definir por lei e nos respetivos estatutos, individualidades nacionais e estrangeiras para o exercício de funções docentes ou de investigação e outro pessoal para o desempenho de atividades necessárias ao seu funcionamento, sendo que estas contratações não conferem, em caso algum, a qualidade de funcionário público ou de agente administrativo. Ainda que as universidades e as unidades orgânicas dotadas de autonomia podem alterar os quadros de pessoal, desde que tal alteração não se traduza em aumento dos valores totais globais nas despesas. Se existirem aumentos quantitativos globais estes quadros são revistos e carecem de aprovação governamental. De referir que esta lei não faz qualquer menção ao sistema politécnico, ainda que a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (Lei 46/86 de 14/10) consagre a existência do Ensino Politécnico no Ensino Superior Português, onde foi instituído formalmente o Sistema Binário. Existe uma referência no art. 3º na lei da autonomia, a propósito da natureza jurídica que refere que os estabelecimentos de ensino superior universitário não integrados em universidades, onde são aplicados os princípios e as regras de autonomia consagrados na presente lei e relativos às faculdades e estabelecimentos equivalentes e que estes estatutos devem ser aprovados pelo ministro, devendo adaptar às suas condições específicas as normas gerais definidas na presente lei, nomeadamente as relativas aos órgãos de governo da universidade e as que dizem respeito à concessão de títulos e graus. A autonomia do subsistema politécnico viria a ser especificamente contemplada na Lei n.º 54/90 de 5 de setembro, que lhe concederia uma autonomia, diferente na forma e na intensidade da autonomia das universidades, uma vez que a unidade orgânica privilegiada é a escola e não o instituto, possibilitando um maior poder de intervenção do Estado.

Como vimos no capítulo do financiamento, o DL 252/97 veio reforçar e aprofundar a autonomia financeira das universidades a nível financeiro, no plano da

gestão de pessoal, de orçamento e de património, permitindo assim um aprofundamento e uma clarificação relativos à lei de 1988, em termos de autonomia administrativa, financeira e disciplinar, aumentando as competências do reitor e clarificando o património das universidades (Seixas, 2003).

4. As autonomias da atualidade

Como refere Nyborg (2003), até há cerca de duas décadas, as universidades, na maioria dos países europeus, eram elementos num “*sistema de instituições de Estado*” (2003: 2), seguindo as mesmas regras. As leis relativas às universidades geralmente consideravam-nas um tipo especial de instituição estatal, com direito a auto governo, geralmente com um reitor eleito e um senado académico a governar a IES, e locais onde a liberdade académica seria respeitada, mas esta liberdade “*estava principalmente relacionada com assuntos académicos, não a assuntos económicos e assuntos organizacionais*” (2003: 2). Esta situação alterou-se e atualmente, as IES podem ter maior liberdade económica, organizar-se em companhias ou fundações para conseguirem uma maior flexibilidade relativamente ao aparato legislativo do Estado, mas em muitas situações, os órgãos de governo começam a vir de fora da academia e por isso, a comunidade académica já não governa a universidade sozinha (Nyborg, 2003). Henkel (2005) refere que a universidade é uma comunidade de académicos, um serviço público e muitas vezes um negócio, publicamente responsável perante o Estado e responde a inúmeros mercados e os académicos e as IES têm de aceitar integrar direitos competitivos e aceitar mais obrigações, trabalham com regras e avaliações definidas externamente, respondem pelo financiamento e pela qualidade científica, tendo ocorrido uma “*deriva epistémica*” (Elzinga, 1985, cit por Henkel, 2005) da universidade.

Em Portugal, atualmente, e através da Lei n.º 62/2007, de 10/9 (RJIES), a autonomia das IES é considerada no artigo 11º, onde é referido que estas instituições gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado e à entidade instituidora. Cada IES tem estatutos próprios onde são enunciados os objetivos pedagógicos e científicos e concretizam a sua autonomia e definem a estrutura orgânica, mas esta autonomia não impede a fiscalização nem a avaliação interna e externa, aqui a introdução de mais regulação na avaliação e maior responsabilização, aprofundando esta nova relação universidade-Estado, descrita por Simão (2003) anteriormente. A autonomia académica é consagrada no capítulo III e

refere-se a seis tipos de autonomia: a) autonomia na definição da missão (art. 70º) 1) cabe a cada uma das IES públicas, a definição dos seus objetivos e seu programa de ensino e investigação de acordo com a sua vocação e recursos disponíveis, 2) é competência de cada IES a criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas e de ciclos de estudo, sendo necessária a homologação; b) autonomia académica (art. 71º) 1 e 2) as IES gozam de autonomia cultural, científica, pedagógica e disciplinar e as escolas e unidades de investigação gozam, designadamente de autonomia científica e pedagógica, nos termos estatutários da instituição a que pertencem; c) autonomia cultural (art. 72º) capacidade de definição do programa de formação e iniciativas culturais; d) autonomia científica (art. 73º), a capacidade de definir, programar, executar investigação e outras atividades científicas, sem prejuízo dos critérios de financiamento público da investigação; e) autonomia pedagógica (art. 74º) capacidade de elaboração dos planos de estudo, definição do objeto das unidades curriculares, métodos de ensino, afetação de recursos e escolha dos processos de avaliação e, finalmente, f) autonomia disciplinar (art. 75º) referente à capacidade das IES de aplicar sanções disciplinares, de acordo com o código do trabalho e com o estatuto dos funcionários e dos estudantes e pertence ao reitor ou ao presidente, conforme os casos. No capítulo V, dedicado à gestão patrimonial, administrativa e financeira é referido, no art. 108º que as ES públicas gozam de autonomia patrimonial, administrativa e financeira nos termos da lei e, especificamente na autonomia financeira, é referido, no art. 111º, 1) que as IES podem gerir livremente os seus recursos financeiros, conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais atribuídas via orçamento de Estado e no âmbito desta autonomia 2) a) elaboram planos plurianuais; b) elaboram e executam os seus orçamentos; c) liquidam e cobram as receitas próprias; d) autorizam despesas e efetuam pagamentos; e) procedem a todas as alterações orçamentais, com exceção das que sejam competência da Assembleia da República e das que não sejam compatíveis com a afetação de receitas consignadas. O artigo 115º refere que constituem receitas das IES, além das dotações do orçamento do Estado e das propinas (a) e b)), das receitas de financiamento provenientes de contratos de financiamento plurianual com o Estado (n), as receitas provenientes de atividades de investigação e desenvolvimento, rendimentos da propriedade intelectual, rendimentos de bens próprios ou de que tenham fruição, receitas derivadas da prestação de serviços, emissão de pareceres e da venda de publicações e de outros produtos da sua atividade, subsídios, subvenções, participações, heranças e legados, o produto da venda ou arrendamento de bens imóveis e de outros bens, quando autorizada legalmente, os juros

de contas de depósitos e a remuneração de outras aplicações financeiras, os saldos de conta de gerência de anos anteriores, o produto das taxas, emolumentos, multas, coimas e outras receitas que legalmente lhes advenham, o produto de empréstimos contraídos (c a m) e outras previstas por lei (o).

A propósito da liberdade académica, o RJIES considera que (art. 137º) que, em situações de crise que não possam ser superadas no quadro da autonomia regulada, o governo pode intervir na instituição, pode suspender os órgãos estatutários e nomear uma personalidade independente para o governo da IES durante o tempo necessário à normalização do governo da instituição mas esta intervenção não pode pôr em causa a liberdade académica nem a liberdade de ensinar e aprender dentro da instituição. Outra referência no art. 142º, acerca da responsabilidade das IES, onde refere que estas instituições são patrimonialmente responsáveis por danos causados a terceiros por titulares de órgãos ou outros agentes, sem prejuízo da liberdade académica.

O aumento da autonomia institucional está assim associado ao desenvolvimento e ao incremento da avaliação externa e a novas formas de financiamento e, nesta forma de regulação, estabelece-se uma relação contratual entre o Estado e as IES, que enfatiza a necessidade de prestação de contas, ou seja, *“o reforço da autonomia institucional implica um reforço simultâneo do papel regulador do Estado, de forma a evitar a segmentação do sistema de ensino, ameaçando (...) a perda de coerência nacional dos seus princípios (...) [e] a democraticidade do seu funcionamento e a equidade do serviço prestado”* (Seixas, 2003: 170).

5. Os riscos e o paradoxo da autonomia

De acordo com Altbach (2001), a força relativa da liberdade académica nos países mais industrializados é, de alguma forma, consensual, havendo países em que a liberdade académica é posta em causa, em vários graus, especialmente em países com regimes ditatoriais, levando Karran (2007) a afirmar que quando a liberdade académica é variável entre países, a probabilidade de mobilidade é reduzida, uma vez que é pouco provável que alguém vá para um país onde a sua liberdade de expressão e investigação seja cerceada. Neste sentido, a utilização crescente das novas tecnologias de informação e comunicação podem constituir uma ameaça nas trocas de cursos on line e de informação entre países com graus díspares de liberdade académica (Karran, 2007). No entanto,

apesar da “*situação saudável*” (Altbach, 2005: 215) em termos de liberdade académica que se vive no contexto dos países mais desenvolvidos e industrializados, é necessário ter alguma atenção. Assim, por exemplo, nos EUA, existe o debate de que a maior ameaça à academia vem de dentro da própria academia, no sentido de haver algum excesso de politização em algumas IES, onde pontos de vista divergentes não são muito bem vistos. Outros autores consideram que o envolvimento crescente das empresas na universidade e o aumento de patrocinadores privados a nível da investigação condiciona a autonomia (Slaughter e Leslie, 1997) e que a dependência externa de financiamento também pode condicionar a autonomia (Gibb, Haskins & Robertson, 2013) já que para alguns autores o financiamento pelo Estado limita a liberdade académica (LiChuan, 2004, cit por Gibb, Haskins & Robertson, 2013), enquanto outros consideram que a procura de fontes externas sabota a autonomia tradicional, relacionada com a segurança do financiamento público e do Estado que protege as universidades de influências estranhas (Christensen, 2011). Para outros, fontes de financiamento extra governamentais, principalmente quando oriundas do setor privado, têm muitas vezes interesses associados (Leslie & Ramey, 1998, cit por Gibb, Haskins & Robertson; 2013; Ball & Youdell, 2007) que podem induzir as universidades noutro sentido que não o da sua missão particular (Hearn, 2003) ou levar a um deslocamento da sua missão (Froelich, 1999) ou ainda, com Altbach (2001), que o futuro da investigação aplicada tem sido descrito como ameaçado por estes padrões de financiamento diferentes. O funcionamento e a autonomia das IES são condicionados pelo financiamento apesar de, como refere Cabrito (1999), o financiamento não ser um fim em si mesmo. Para ilustrar o caso português, as palavras de Cerdeira (1997: p. 159, cit por Cerdeira, 2009) quando refere que

“o grau de autonomia das universidades está fortemente relacionado com a composição do respetivo financiamento. Quando a origem dos fundos e das receitas se concentra em poucas ou numa só entidade, a independência da Escola fica indiscutivelmente limitada (...) [o esmagador contributo do Estado no financiamento do ensino superior em Portugal tem] forçosamente, consequências no tipo de gestão que é praticado pelas universidades. Esta circunstância induz um funcionamento do tipo predominantemente conservador e administrativo, em vez da gestão moderna e flexível desejada pela generalidade dos

universitários e, provavelmente, também pela própria tutela e pela sociedade.”

Outra questão que pode condicionar a autonomia, referida por Altbach (2001) são as novas tendências de gestão das universidades, o *gerencialismo* (2001; Karran, 2007; Lima, 2009; Barroso, 2014), inspirada no New Public Management-NPM (Nybom, 2008; Olssen & Peters, 2005; Ball & Youdell, 2007), em que há um aumento de poder de administradores e outras entidades, distintas da autoridade dos docentes no governo da academia e esta transferência de poder e autoridade vai afetar o papel tradicional da profissão de docente universitário, com consequências na liberdade académica, levando Altbach a concluir que os *“desafios à liberdade académica nos países industrializados são mais subtis, e talvez de certa forma mais danosos de que as violações mais abertas”* (2001: 217) como as que existem em países com liberdade limitada. De uma outra forma, com Lynch e Ivancheva (2015), o neoliberalismo associado ao NPM, conduziu a uma nova forma de autonomia regulada para as IES, pois é regulada através de uma vigilância externa, apesar de a instituição poder exercer controlo sobre a sua atividade.

A propósito destas novas tendências de governança da universidade, atualmente e de uma forma geral, a nível europeu, o conceito de autonomia é definido e utilizado quase somente com um sentido técnico e instrumental (Nybom, 2008), apresentada como uma ferramenta operacional *“promovida e aceite pelo Estado como o melhor meio prático para gerir eficientemente o «negócio universitário»”* (2008: 136), levando a que o grau de prestação de contas perante a sociedade e o Estado seja cada vez maior, geralmente apropriado e traduzido numa fórmula técnica, com indicadores quantitativos rígidos, tendo a autonomia apenas uma dimensão de gestão. Ou como refere Borges (2009), a autonomia passa a ser entendida enquanto possibilidade de as IES procurarem e diversificarem novas fontes de financiamento, ficando reduzida ao aspeto de gestão financeira e administrativa, prejudicando as autonomias pedagógicas e científicas perante as pressões e dos interesses de uma maior ligação do ensino superior ao tecido produtivo. Desta forma, quando a autonomia é desafiada, como tem sido no caso europeu, transforma-se numa autonomia limitada, sujeita à prestação política de contas (Lynch e Ivancheva, 2015). Neste sentido, os apelos políticos dos líderes europeus no sentido de maior autonomia das universidades não têm nada a ver com a liberdade académica (Nybom, 2008). Alegadamente, esta autonomia reforça a capacidade de as universidades responderem rápida e eficientemente às exigências da sociedade mas, as consequências

desta maior autonomia são uma “*abundância de prestação de contas e de esquemas de avaliação ex post, contratos de curto prazo e por tarefas e distribuição de financiamento baseada na performance*” (Nybom, 2008: 137). Ou seja, ainda com Nybom (2008) este movimento de aumento de autonomia a partir de fora pode ser uma forma de aumentar a dependência política e enquanto é atribuído maior poder de decisão às universidades, “*a sociedade tenta cada vez mais, através de diferentes mecanismos e dispositivos, impor as suas exigências, visões, interesses e valores nas políticas de longo prazo das universidades e nas prioridades de curto prazo*” (2008: 137). Christensen (2011) vai no mesmo sentido quando refere que o aumento na autonomia é contraposto por um aumento de instrumentos de controlo, combinando regulação e desregulação, o que leva este autor a considerar que parece existir um “paradoxo na autonomia” (2011: 515) dado que as modernas reformas na universidade mudaram o sistema de uma “*autonomia formal baixa e uma autonomia real alta, para uma situação de autonomia formal elevada mas uma baixa autonomia real*” (2011: 515) e ainda com Berdhal (1990), em teoria parece não haver incompatibilidade entre ser-se ao mesmo tempo altamente autónomo e responsabilizado mas, na prática, sente-se que “*geralmente onde muita responsabilização é requerida, menos autonomia resta*” (1990: 171).

Ainda outro paradoxo relativo à autonomia reporta-se às razões pelas quais a autonomia foi concedida às IES. A autonomia foi concedida porque supostamente as IES servem o bem público e servem os seus interesses nos domínios educativo e de investigação, articulados com o interesse público, sendo esta a razão pela qual as instituições têm sido financiadas publicamente, principalmente na Europa. A diminuição de financiamento público e a necessidade de procurar e diversificar as fontes de financiamento, coloca a autonomia e o carácter desinteressado do ensino e da investigação em questão e em perigo, uma vez que os resultados científicos são agora considerados como oportunidades de competitividade em vez de servirem o interesse público de forma desinteressada (Lynch & Ivancheva, 2015). Então, neste contexto de comercialização e mercadorização do ensino superior, o paradoxo da autonomia reside no modo como a liberdade académica e a autonomia foram marcadas pela luta contra a ingerência do Estado, mas falharam no sentido de se terem tornado complacentes com a intervenção do mercado (Lynch & Ivancheva, 2015). Neste sentido, o aumento da autonomia institucional pode ser encarado, na perspetiva de Seixas (2003), como um mecanismo de introdução de lógica de mercado na educação em simultâneo com um processo de

despolitização da mesma que esconde a complexidade organizacional e a complexidade ideológica das IES, e que favorece uma gestão empresarial destas, embora também possa ser entendida como um meio de mobilizar os atores locais, reforçando desta forma o poder da comunidade académica em relação ao Estado e ao mercado (Seixas, 2003).

No entanto, e no entender de Brennan e Naidoo (2008), a existência do ES enquanto espaço crítico está tendencialmente ligada a argumentos relativos à proteção da autonomia académica, à garantia do financiamento público e ao afastamento de formas de governança corporativas. A implementação de novos mecanismos de financiamento e de regulação, que introduzem formas neoliberais de financiamento mercantil e modos de governança é considerada uma ameaça à autonomia académica, erodindo o espaço crítico e retirando poder aos académicos. Existe também uma perspetiva pós estruturalista associada aos trabalhos de Rose (1991, cit. por Brennan & Naidoo, 2008) que considera que a perspetiva neoliberal remodela a autonomia e fortalece-a numa conceção de universidade empreendedora (Brennan & Naidoo, 2008).

Para além disso, como refere Johnstone (2012 a), enquanto as IES forem dependentes do Estado em termos de financiamento, qualquer tipo de independência que possa ter sido alcançada em relação ao governo, pode ser comprometida pelo poder considerável do orçamento do Estado e as condições associadas às receitas do Estado. É neste nível que a influência externa é mais marcada e reconhecível, na provisão e alocação de recursos, efeito causado pelos patrocinadores das IES, geralmente o Estado, devido à sua responsabilidade na manutenção destas instituições. Os patrocínios, a provisão de fundos de investimento, o fluxo de receitas, garantem a base económica das IES e assim, todas as decisões nesta área recaem sobre o Estado, na maior parte das vezes, a não ser que as instituições tenham outras fontes de financiamento (Wolff, 2000). Desta forma, as IES necessitam de diversificar as suas fontes de financiamento, no seu próprio interesse e até no interesse do Estado, minimizando a dependência de qualquer patrocinador (Wolff, 2000). Assim, a procura de fontes de financiamento pode ser positiva, uma vez que as instituições abrem-se para o mundo e obtêm mais recursos necessários, mas é necessário haver um limite, por forma a que a universidade não se torne dependente da economia e assim deixar de cumprir o seu papel principal que é o de formar as pessoas e contribuir para o progresso da sociedade (Thorens, 2000).

Uma vez que cada fonte de financiamento (Estado, estudantes, donativos, etc.) quer certificar-se que o seu dinheiro é bem utilizado e que as suas contribuições farão

diferença em termos de resultados, a questão coloca-se no alcançar de um equilíbrio entre o financiamento público e privado, por forma a atingir os melhores resultados, mas sem sacrificar os valores académicos tradicionais (Hamilton, 2000). Neste sentido, importa ter em conta, com Hamilton (2000), as ameaças à liberdade académica e à autonomia relacionadas com o financiamento: a) a possibilidade de que os financiadores privados possam não gostar dos conteúdos de determinado curso ou linhas de investigação, por questões pessoais ou profissionais; b) a possibilidade de que determinadas áreas de ensino ou investigação não sejam atrativas para muitos estudantes e as bolsas de investigação deixem de ser atribuídas, mesmo que os temas em questão sejam relevantes em termos sociais e culturais a longo prazo, ou seja, a perda de perspetivas de longo prazo, em favor do curto prazo; c) o tempo dos académicos pode ser consumido em atividades de procura de patrocínios, donativos, bolsas de investigação, oportunidades de negócio, à custa do tempo de ensino e investigação. Hamilton (2000) sugere, neste novo enquadramento de financiamento e gestão, que talvez a liberdade académica e a autonomia possam ser encaradas como uma nova forma de proteção em relação à diversidade dos diferentes financiadores e a pluralidade destes confere alguma independência face à preponderância de algum, principalmente o Estado (Hamilton, 2000).

A autonomia está intimamente relacionada com a identidade académica. O contexto atual é pluralista e dominado pelo financiamento, pelos custos da investigação, pela necessidade de recursos das IES e os retornos potenciais da investigação científica. Para a autonomia individual, dentro dos contornos que enfatizam a gestão de relações múltiplas e multimodais na criação e sustentabilidade da investigação pode ser de difícil alcance e a reputação coletiva pode tornar-se mais importante (Henkel, 2005). Para Henkel (2005), tanto a nível macro como micro, os valores da autonomia académica continuam fortes, embora o seu significado esteja a mudar, uma vez que o direito de os académicos determinarem as suas agendas é agora colocado contra direitos competitivos e, desta forma, os académicos já não trabalham em espaços limitados, ao invés, *“a autonomia académica tornou-se algo que tem que ser entendido na gestão de relações múltiplas e multimodais, num contexto onde as fronteiras se esbatem ou colapsam”* (2005: 173).

6. Relação entre modalidades de financiamento e autonomia universitária

Apesar do financiamento não ser um fim em si mesmo, como refere Cabrito (1999), o funcionamento das IES é por ele condicionado. A relação existente entre a modalidade de financiamento e a autonomia é apresentada por Williams (1990, cit. por Cabrito, 1999) onde é feito um inventário das modalidades de financiamento das IES, relacionadas com as formas de organização e de tomada de decisão possíveis, descritas por Clark (1983).

Então, segundo Clark (1983), a organização e o financiamento do ensino superior são atravessados por dificuldades e tensões, semelhante a um sistema localizado no interior de três grandes grupos de pressão e poder, que designou de triângulo dos conflitos, composto por: a) o Governo ou a administração pública, com objetivos de satisfação das necessidades de natureza nacional; b) o mercado, que representa, na maior parte, os utilizadores potenciais do ensino superior e respetivas famílias e que deve prover as necessidades deste nível de ensino e c) as instituições académicas, as IES, com as suas próprias finalidades. Ora, os interesses destas três partes nem sempre coincidem, o que origina um sistema de tensões que acabam por se revelar (Clark, 1981, 1998; Johnes, 1997, cit. por Cabrito, 1999). O Governo deseja, na maior parte dos casos, quando reparte os recursos económicos orçamentados, minimizar os gastos destinados a cada área de natureza social, maximizando a sua função redistributiva, através da extensão a um maior número de serviços, embora cada um destes com menor financiamento, o que se reflete muitas vezes em termos da qualidade do serviço (Cabrito, 1999). As IES desejam para o seu funcionamento e satisfação dos estudantes e trabalhadores o maior número de receitas possíveis, por forma a poder concretizar melhorias e manutenção e prosseguir os seus objetivos. Por fim, os estudantes e famílias, desejam um ensino e condições com a melhor qualidade possível mas ao menor custo (Cabrito, 1999). Assim, em face da escassez de recursos e das várias opções de utilização dos mesmos, a sua aplicação resulta de um “diálogo difícil” (Cabrito, 1999), entre os três vértices do triângulo de Clark, uma vez que todos têm interesses comuns mas também divergentes. Então, e ainda de acordo com Clark (1983), em consequência do equilíbrio da relação que se estabelece entre as forças externas ao sistema educativo (o Governo) e as forças internas (instituições e estudantes), originam-se quatro modelos de tomada de decisão nas IES que definem a forma como é afetado o financiamento para este sector. Os modelos de Clark são os seguintes:

a) Modelo Colegial – decorre de um conceito de comunidade autónoma dos profissionais de ensino. As decisões são consensuais e a instituição é gerida pelo corpo académico e detém uma autonomia muito ampla para a distribuição dos recursos que lhe são afetos, independentemente da sua origem. O poder de decisão no que diz respeito à organização e financiamento da instituição encontra-se no vértice do triângulo, sendo um exemplo típico o sistema universitário holandês (Acherman et al., 1989, Hazeu et al., 1993, cit por Cabrito, 1999). O risco deste modelo tem a ver com o facto de a afetação de recursos poder adotar um critério básico de defesa corporativa da instituição que tenderá a reclamar mais fundos e pode gerar-se alguma injustiça na distribuição de fundos, consoante a importância negocial das instituições.

b) Modelo Político – corresponde a um modelo organizacional por grupos de interesses, encabeçados por áreas científicas ou departamentos, sendo a tomada de decisão efetuada através da negociação entre estes grupos. Nas palavras de Cabrito (1999), este modelo pode considerar-se uma derivação do anterior, mas em vez de ser a instituição como um todo, são grupos dentro da mesma instituição e a concorrência pelo financiamento verifica-se, não só entre as instituições, mas dentro das próprias instituições, entre departamentos e grupos disciplinares.

c) Modelo Burocrático ou Administrativo – a gestão das IES é levada a cabo por uma administração influenciada por entidades externas, nomeadamente, pela tutela governamental, que controla as decisões financeiras de qual o montante e como se distribui pelo total das instituições deste nível de ensino, sendo um exemplo, a Alemanha (Friedberg et al., 1993, cit por Cabrito, 1999). As IES e seus departamentos ficam neste caso com uma liberdade de acção reduzida sobre a aplicação de recursos e existe uma grande distância entre quem toma as decisões e quem as aplica, tornando o sistema, de uma forma geral, pouco eficiente e pouco equitativo (Cabrito, 1999), pelo facto de as decisões serem tomadas a um nível macro. É por isso um modelo rígido, pouco inovador e pouco adaptável às várias evoluções naturais da sociedade, educação e economia.

d) Modelo económico ou de mercado – a instituição obtém os seus recursos a partir da venda de serviços de ensino e investigação, funcionando como uma empresa comercial, em que as decisões são fortemente influenciadas pela pressão mercantil, como se passa nos EUA. Dado que as receitas são provenientes dos preços dos serviços e são estes que cobrem os custos de produção, as taxas académicas tendem a aproximar-se do custo dos factores, ou seja, do valor real da produção educativa e as suas atividades

fortemente orientadas para a atração de clientes e às margens possíveis de lucro, sendo as prioridades da instituição estabelecidas de acordo com a procura no mercado, podendo as instituições privilegiar determinadas áreas científicas mais rentáveis em detrimento de outras (Cabrito, 1999). No entanto, este modelo apresenta um elevado grau de eficiência organizativa, gestionária, financeira e decisional, embora pouco equitativo em termos de função social e de igualdade de oportunidades, uma vez que só os que têm maiores recursos poderão frequentar os melhores estabelecimentos.

Apesar de nenhum destes modelos existir na sua forma “pura” (Williams, 1990; Teichler, 1993, 1999, cit por Cabrito, 1999), é possível encontrar elementos de uns e outros na forma de organização, no processo de financiamento e de decisão de todos os sistemas educativos. Nos modelos colegial e político, são predominantes, no processo de decisão, os interesses das forças internas (Instituições, estudantes) e nos modelos burocrático e de mercado, predominam as forças externas (Governo e mercado) (Cabrito, 1999). O caso português, até à promulgação do RJIES, encontrava-se no modelo político mas, após esta legislação constitui uma mistura entre os modelos burocrático e de mercado.

7. Missão do Ensino Superior

A universidade tem tido várias missões ao longo do tempo. Como refere Scott (2006), com as mudanças sociais que têm acontecido, todos os atores envolvidos no ensino superior, instituições, empregadores, políticos, podem beneficiar de um conhecimento mais profundo da forma como evoluiu a missão da universidade e os motivos desta evolução. As responsabilidades que a sociedade exige à universidade foram sempre pesadas, como a preservação, a transmissão e o desenvolvimento do conhecimento, a transmissão de um sentido pessoal e de comunidade, que mais tarde vai permitir aos indivíduos ocupar o seu lugar dentro do país e, quanto mais a sociedade espera das IES, assim estas responsabilidades crescem em importância e complexidade (Mori, 2000). Atualmente, parece existir alguma confusão em relação ao que é uma universidade, e esta tem que se equilibrar entre dois extremos, a cultura académica tradicional e a cultura de mercado sendo a possibilidade de conciliação destas culturas uma questão importante (Rinne & Koivula, 2005).

7.1 Definição da Missão

Em jeito de abertura, importa clarificar o conceito de missão referente ao ensino superior. John Scott (2006), agrega as definições de vários autores e, começando por Allen (1988) que considera que o conceito de missão, aplicado às universidades, consiste no termo mais amplo para definir o seu propósito básico. Por seu lado, Finske (1980), utiliza o termo missão numa perspetiva de gestão, definido como uma expressão de aspirações, muitas vezes não declaradas, que a sociedade espera das IES, sendo estas aspirações consensuais e representando um nível geral de expectativas que as pessoas têm destas instituições.

Outra noção importante é a declaração da missão, que consiste num produto escrito da missão (Scott, 2006), tendo sido as universidades norte americanas, por volta de 1930, as primeiras a publicar a sua missão nos seus catálogos. Em décadas recentes, as universidades publicam as suas missões e desta forma podem ser responsabilizadas perante o público. De acordo com Scott (2006), atualmente, as missões publicadas focam-se na tríade ensino, investigação e serviço público e cada instituição acrescenta a estes objetivos os seus próprios a nível educativo, social, político ou espiritual. No entender de Peeke (1994, cit. por Scott, 2006), existem vantagens e desvantagens na declaração da missão. No que se refere às vantagens, refere o desenvolvimento de um sentido claro de propósito, o facilitar da tomada de decisão, a melhoria da comunicação entre patrocinadores internos e externos, auxílio na avaliação e medições e clarificação da estratégia de marketing, e assim o estabelecimento e declaração da missão podem promover melhorias organizacionais, uma vez que se passa de uma missão abstrata para objetivos institucionais concretos. Em termos de desvantagens, refere que geralmente são enunciados objetivos superficiais, a que falta envolvimento da maioria dos membros da organização e com pouco impacto na gestão da instituição. De acordo com Berg, Csikszentmihalyi e Nakamura (2003, cit. por Scott, 2006), na época de constante mudança como é a atual, o desafio, em termos de missão, é manter-se produtivo e valioso, e assim a missão do ensino superior tem de ser constantemente trabalhada e redefinida por forma a responder aos desafios. Refere ainda Scott (2006), que a filosofia é outra fonte de ideias sobre aquilo que deve ser uma universidade, uma vez que a filosofia do ensino superior remonta há séculos, sendo que na Europa medieval, a filosofia dominante era o escolasticismo, cujo princípio era a submissão da razão humana à verdade bíblica.

7.2 A Missão da Universidade ao longo da História

Scott (2006), procede a uma análise da missão do ensino superior ao longo da história ocidental, relacionando-a com o período histórico do sistema político em curso, antes da formação do Estado-nação, aquando da formação do Estado-nação e na época da globalização e considera seis missões básicas (ensino, investigação, nacionalização, democratização, serviço ao público e internacionalização) ou transformações na universidade que resultam desta análise histórica. Reconhece a multiplicidade de missões, a diversidade de instituições, de sistemas ao longo do tempo e que as missões coexistem, estão ligadas e são até mesmo contraditórias em essência. As missões representam diversos níveis e são dinâmicas e fluidas, refletindo a história, a cultura, a política e a época em que se encontram. Finalmente, com Scott (2006: 3),

“dos tempos medievais aos tempos modernos, os serviços são a nota dominante. Todas as universidades foram e são organizações sociais concebidas para fornecer serviços de ensino superior como ensino, investigação e de acolhimento de outros serviços académicos para a igreja, governos, indivíduos, público, e no futuro, talvez, o mundo.”

A causa para estas transformações é a própria história, que se reflete na universidade. Como refere Neave (2000), os tempos mudam e, com eles, as expectativas que os governos e as sociedades têm das universidades, mudam também.

Assim, os períodos definidos por Scott (2006) são os seguintes:

a) fase medieval – o ensino procurava a verdade através das Sagradas Escrituras. Durante muitos séculos, as responsabilidades das universidades perante a sociedade eram a transmissão do conhecimento, a promoção do conhecimento fundamental e a socialização de uma elite para ocupar mais tarde os lugares cimeiros na sociedade (Neave, 2000; Haddad, 2000), embora a investigação não existisse, era até proibida, uma vez que podia ameaçar o dogma estabelecido (Haddad, 2000). Nas universidades atuais, a missão básica de ensino e muitas características das universidades medievais mantêm-se intactas.

b) fase pré Estado-Nação – a missão das universidades era o ensino, através do método escolástico e as missões de ensino e investigação estavam fundidas. A investigação, que surgiu na Alemanha pré industrial de 1800, antes da unificação nacional, na Universidade de Berlim com Humboldt, também promoveu a liberdade

acadêmica e a autonomia das instituições face ao Estado e a outros interesses. Existia uma relação próxima entre o Estado-nação e a universidade, pois esta possuía o monopólio da formação dos funcionários públicos para um leque vasto de profissões na burocracia governamental. Por volta de 1900, o modelo alemão de missão de investigação, já tinha influenciado o ensino superior pelo mundo, de várias formas. Simultaneamente, o modelo napoleónico seria desenvolvido, enquanto motor de construção do novo Estado-Nação. Estes moldes emergiriam de novo, dois séculos depois, embora acompanhados de um discurso e ideologia diferentes nas nações que conseguiram independência, por volta de 1950-1970, em África, no Sudeste Asiático e na América Latina e o contexto de independência e com os movimentos libertários, levantou questões semelhantes sobre o lugar do ensino superior dentro de cada nação, e se estas se deviam posicionar a favor do partido do poder ou assumir-se como partido de mudança (Neave, 2000).

c) fase Estado-Nação – onde emergem três missões, a nacionalização, a democratização e o serviço público, que se desenvolveram para servir as necessidades dos Estados e as missões de ensino e investigação estavam sobrepostas às outras. A nacionalização emergiu como missão por volta de 1500, tendo os países da Europa nacionalizado a universidade para servir os seus propósitos, sendo a maioria ainda hoje, pública. Por contraste, os EUA, nunca nacionalizaram a sua universidade e assim a democratização foi primeiramente promovida nas universidades americanas. A missão de serviço público também surgiu nos EUA, através do *Morrill Act* de 1862 e 1890 (que concedeu terrenos e fundos federais e estimulou o Estado a empreender legislação que estabelecesse universidades agrícolas e mecânicas) onde a *Wisconsin Ideia* de 1904 (que considera que a universidade deve servir o interesse público e resolver problemas que são importantes para a sociedade e para o Estado), influenciou muitas universidades a eleger o serviço público como missão principal, semelhante ao ensino e investigação. A ideia da missão de serviço público era transmitir altos conhecimentos ao público através de atividades externas como investigação aplicada, cursos fora do campus, consultoria, etc. No entanto, foram feitas algumas críticas a esta missão, considerada como a submissão da universidade ao mundo empresarial ou industrial (Veblen, 1859-1929, cit. por Scott, 2006). Os críticos marxistas consideram que o serviço público é uma expectativa colocada nas universidades pelos seus senhores capitalistas (Barrow, 1990, cit. por Scott, 2006). A missão sociopolítica (Readings, 1996, cit. por Scott, 2006) desenvolve-se dentro da universidade enquanto arma ideológica do Estado. A democratização distinguiu as

universidades europeias das americanas até recentemente, e desde cerca de 1970, as universidades europeias e de outras nações têm-se aproximado do modelo americano, através da transformação de um sistema de elite para um sistema de massas e até para um sistema universal de ensino superior, sendo a própria privatização entendida como forma de alargar o acesso.

d) fase da globalização – que fez emergir outra missão da universidade, a internacionalização. Esta missão envolve as múltiplas missões da universidade e desta forma, a universidade pós moderna internacionalizará as missões de ensino, investigação, serviço público na era global de informação. Entidades transnacionais e acordos internacionais (EU, OCDE, ASEAN, NAFTA) promovem a internacionalização do ensino superior. As críticas atuais sobre a comercialização e internacionalização do ensino superior referem-se ao facto de estas pressões colocarem em causa a autonomia institucional do ensino superior (Axelrod, 2002; Giroux, 2001, cit. por Scott, 2006). Outros receiam que a universidade já não seja uma instituição social mas uma instituição comercial, subserviente às forças mercantis (Gumport, 2000, cit. por Scott, 2006). Scott (2006: 24) refere que *“é um problema clássico na história da academia: qual o equilíbrio correto entre a liberdade (autonomia) e as forças de controlo – sejam elas empresas, governos ou a própria administração universitária”*. Parece haver uma convergência a nível mundial no sentido de muitas universidades estarem a descobrir o serviço ao público e que podem melhorar a sociedade a nível regional e local. Assim, o modelo norte americano de universidade ou *multiversidade* (2006: 29) tem sido bem sucedido em termos de expansão mundial e geralmente tem como missão tríplice o ensino, a investigação e o serviço público. Sendo o conhecimento, e não o capital, a terra ou o trabalho, o principal recurso das sociedades pós capitalistas (Bell, 1973; Kerr, 1995, cit. por Scott, 2006), os termos era da informação ou sociedade do conhecimento são agora utilizados para designar a sociedade atual e assim, a universidade é uma instituição pioneira em termos de globalização, uma vez que produz (missão de investigação) e transmite (missão de ensino e serviço) a maior parte do conhecimento. Neste contexto, o papel das universidades é tido como significativo no desenvolvimento da sociedade do conhecimento, na competitividade económica e na coesão social (Rinne & Koivula, 2005). No entanto, refere Scott (2006), a comercialização do ensino superior ameaça as missões da universidade, uma vez que as indicações do GATS e as leis nacionais promovem a privatização do conhecimento e podem ameaçar a sobrevivência da

universidade, através do desvio de fundos e pelo atrasar da investigação básica, que prejudica o ensino e a capacidade de fornecer um serviço público de caráter universalista. Além disso, não existem provas irrefutáveis de que o poder das forças de mercado possa melhorar os padrões de ensino superior ou contribuir para melhorar a sociedade (Dill, 2003). A internacionalização, enquanto missão emergente da universidade, envolve as múltiplas funções de ensino, investigação, serviço público e nacionalização, embora os objetivos nacionais e internacionais possam entrar em conflito devido a diferenças económicas, políticas e culturais. No entanto, uma aparente convergência das políticas de ensino superior parece estar a ocorrer a nível mundial (Scott, 2006). Kerr (1994, cit. por Scott, 2006), distingue quatro aspetos principais da internacionalização que são o fluxo de nova informação, de pessoal académico, de estudantes e de conteúdos curriculares, processo estimulado pela convergência estrutural e política do ensino superior a nível mundial que, embora acarrete múltiplas vantagens em termos de conhecimento, para a economia e para a própria universidade, traz também desvantagens, que se prendem com a perda das heranças culturais distintas na busca do universalismo. Por outro lado, e de acordo com Scott (2006), os pós modernistas consideram que é inevitável uma sociedade pós institucional, uma vez que organizações medievais densas como as universidades são substituídas por estruturas modernas estreitas que se assemelham a redes flexíveis e globais, o que levará as universidades a formular a nova missão de internacionalização.

Há que considerar, com Rinne e Koivula (2005), que não existe apenas um único modelo académico e as alterações no que respeita à essência da universidade, têm que ser analisadas nos contextos culturais, históricos e económicos. No contexto europeu, é possível olhar para o percurso da universidade desde o sistema corporativo através da formação de funcionários públicos, à instituição humboldtiana de ensino e investigação, que se expandiu de um sistema de elite para um sistema de massas e depois para a universalização. Mas, noutras partes do mundo, não foi este o percurso (Rinne & Koivula, 2005).

No que se refere a financiamento, Scott (2006) refere que as universidades começaram a ficar crescentemente limitadas pelos elevados custos da investigação especializada. Até esta data, as propinas dos alunos, o financiamento estatal, a filantropia de alumni e outras ofertas eram suficientes para financiar esta investigação. Terá sido no período entre as duas guerras (1918-1939) que fundos regulares provenientes de fontes de financiamento como várias fundações (Carnegie, Rockefeller, etc.), eram designados para a investigação

aplicada e outros fundos mais pequenos provenientes da indústria privada (empresas farmacêuticas, alimentação, químicas). Desde a segunda GM houve uma *mudança revolucionária* (2006: 28) no financiamento, uma vez que são os governos a maior fonte de financiamento das universidades de investigação, ao mesmo tempo que a universidade se torna uma instituição maior e mais complexa e durante a guerra, as universidades são chamadas pelo governo para fazer investigação para esta causa, como parte integrante da sua missão de serviço ao público, tendo contribuído com invenções como a bomba atómica, os radares, o napalm. O final da 2ª GM marca, nos EUA e na ex-União Soviética, o início da Guerra Fria e as universidades foram chamadas a produzir investigação financiada pelo governo, de forma permanente, para a defesa do país, e a maioria do orçamento do Estado era dirigido para as ciências físicas, da vida e de engenharia, enquanto que as fundações privadas patrocinavam as ciências sociais.

8. As Missões do Ensino Superior na atualidade

De acordo com Scott (2006), existe espaço para o debate sobre a missão institucional atual da universidade, sendo os conceitos chave, a natureza transformadora da missão, a multiplicidade de missões e o serviço ao público, um dos temas principais que acompanha todas as missões da universidade ao longo do tempo. A complexa instituição social que é a universidade tem uma missão histórica e valiosa, que não deve ser ignorada por analistas políticos, administradores e membros académicos.

Como refere Van Vught (2008), tornou-se comum a expressão sociedade do conhecimento, onde a prosperidade económica e o bem estar dependerão da capacidade de gerar e aplicar conhecimento e o crescimento económico está dependente das formas como esse conhecimento é utilizado. Neste contexto, os países afirmam o seu desejo de se tornarem competitivos a nível mundial nos termos da economia do conhecimento e a Europa pretende ser a economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo até 2010. Desta forma e ainda com Van Vught (2008), a economia do conhecimento está refletida em muitos governos nacionais, onde se encontram políticas que pretendem estimular a criação e a aplicação do conhecimento nas atividades económicas, estimular o empreendedorismo académico e intensificar a cooperação entre as universidades e o mundo empresarial e industrial. Face a estas ambições, os líderes políticos voltam-se para as universidades e esboçam políticas de ensino superior com o intuito de influenciar o

comportamento das IES, que evidenciam o compromisso entre autonomia e responsabilização, menor controlo estatal e maior auto gestão, e mais eficiência e capacidade de resposta às necessidades sociais (Van Vught, 2008). Com estas políticas, as IES necessitam de se tornar mais responsivas às necessidades da sociedade do conhecimento, aumentar a sua capacidade e vontade de se envolverem na produção de conhecimento útil e precisam de desenvolver as suas próprias missões e perfis especializados. No sentido de estimular as IES a empreender este caminho, podem ser utilizados mecanismos de coordenação de mercado, reforçando o lado da procura, através do aumento da soberania do consumidor, que tornará as IES apelativas aos desejos dos consumidores, aumentará o nível de especialização institucional e a competição entre instituições, de onde resultarão produtos de maior qualidade, um sistema mais diversificado e um aumento da responsividade às necessidades sociais (Van Vught, 2008).

Como refere Gibbs (2001), este constitui um tempo fundamental para que as IES reflitam criticamente na sua existência, uma vez que se encontram confrontadas com reestruturações sem precedentes, relacionadas com as restrições de financiamento, com o desenvolvimento e disponibilidade das tecnologias e com o aumento e diversificação da participação de estudantes, aliados a uma crescente alienação destes, principalmente se para satisfazer um modelo económico de educação, os estudantes forem encarados somente como *“objetos de desempenho educativo, acreditados, credenciados e iniciados na performatividade de uma sociedade credencializada”* (2001: 86). Para o autor, se este papel das IES for encarado como uma mera aceitação dos princípios económicos de mercado, as IES começarão a definir-se somente pela sua função de acreditação, perdendo-se assim uma aprendizagem superior. Sendo a satisfação do interesse individual um dos principais ideais do neoliberalismo, e se os estudantes somente procurarem satisfazer as suas expectativas financeiras, tal também tem impacto sobre as IES. A não satisfação desta expectativa, pode causar danos na reputação da instituição e uma perda de confiança por parte da comunidade na sua razão de existência (Gibbs, 2001). Tal facto, de acordo com Gibbs (2001), pode conduzir a uma rejeição da aprendizagem profunda, intrínseca e ao desenvolvimento pessoal mediante a procura da excelência educativa, substituindo-a por atributos educativos que são vistos apenas como instrumentos na procura do sucesso a nível do emprego, onde a *“destreza e as competências de empregabilidade se tornam os condutores da escolha, em vez do enriquecimento através*

da reflexão crítica pela aprendizagem pessoal como um adulto autêntico e socialmente responsável” (2001: 87).

Uma ênfase somente nas competências, como refere Gibbs (2001), é encarar os estudantes como meios para um fim, enquanto instrumentos de destrezas adequados a um emprego, o que serve um modelo económico. Se o ensino superior pretende ser mais do que um mero fornecedor de competências, tem que ter o tempo adequado para se envolver com os estudantes na comunidade académica. A ausência deste envolvimento implica a perda de confiança pessoal e política no papel essencial do ensino superior na produção de cidadãos conscientes moralmente.

Hamlyn (1996) e Oakeshott (1989) (ambos cit. por Gibbs, 2001) partilham a ideia de que a universidade é uma comunidade de aprendizagem e que esta noção é central à natureza do ensino superior e das IES. Entendem as universidades como tendo a custódia do conhecimento, onde os estudantes iniciam o pensamento crítico e onde se procura conhecimento novo e, desta forma, a universidade é um local onde os estudantes têm a oportunidade de trocar ideias com os professores e com os colegas e onde é distinto um processo de educação e de formação específica para competências para desempenho de uma posição laboral.

Gibbs (2001) adverte ainda para os perigos atuais com que se depara a universidade: se deixar de entender a sociedade, falha no seu propósito e deixa de receber o apoio desta, ao comprometer os benefícios que dá à sociedade, altera o seu perfil de comunidade de académicos, transformando-se num local de patrocínios. É função da universidade, no entender de Gibbs (2001), proporcionar aos alunos uma preparação para o mundo através da exploração de novas fronteiras, em conjunto com outros, proporcionando uma escolha até aos limites da imaginação pessoal e da eficácia, a todos os que possuem a vontade, a capacidade para se juntarem a esta comunidade, semelhante a outras comunidades de aprendizagem. A pressão exercida pelo mercado pode fazer com que as universidades negligenciem o bem estar dos seus estudantes e se concentrem apenas na medição financeira do seu sucesso e, ao fazê-lo, as universidades podem comprometer a confiança na qual cada bem estar individual se pode desenvolver, arriscando a perda da comunidade, uma vez que a participação dos estudantes é com fins privados e não com fins públicos.

Em relação aos valores do ensino superior, Gibbs (2001) refere que se as IES aceitam uma noção de mercado económico na educação, tornar-se-ão definidas pelo mercado, arriscando assim perder a sua função, bem como a confiança que lhes é depositada pela sociedade,

“a capitalização da cultura como resposta ao mercado pode resultar do medo de perder a reputação e o rendimento, mas as instituições têm a responsabilidade moral de resistir (...) as IES devem ter o dever de facilitar aos estudantes o questionamento do mercado e na hegemonia que se tornou” (2001: 93),

devendo para isso estar fora do próprio mecanismo de mercado.

De acordo com Trow (1996), uma das maiores funções do ensino superior é alargar os horizontes dos estudantes, encorajá-los a ter ambições mais altas que não seriam possíveis se não tivessem frequentado esta modalidade, onde os estudantes podem ter ideias novas, sem que sejam manipuladas por outros

No entanto, refere Marginson (2007), nesta era de auto regulação de pessoas e instituições, será inevitável que a missão e a identidade sejam amplamente definidas num nível local, ainda que os recursos que permitem a prossecução dessa missão continuem a ser, em parte, públicos. Assim, esta era será marcada, no seu entender, por indicadores de competição de mercado, como os rankings, e por missões especializadas auto reguladas, que podem ser publicamente responsabilizadas e monitorizadas. Marginson (2007) considera que o que distingue as IES são os seus produtos, principalmente os produtos que são derivados do seu papel com o conhecimento, o que tem uma série de implicações para a administração das IES, principalmente devido ao carácter público e privado dos produtos e aos regimes éticos internos necessários para capacitar a criação livre de conhecimento.

Em relação ao comportamento das universidades perante estas novas exigências, Goldstein, Bergman e Maier (2013) empreenderam um estudo comparativo, entre a Europa e os EUA, sobre as atitudes das IES perante a expansão da sua missão, por forma a incluir o acompanhamento ao desenvolvimento económico e ao desenvolvimento económico através da comercialização do conhecimento. De forma breve, três questões conduziram este estudo. A primeira foi se as atitudes das faculdades diferem entre universidades que acompanham o desenvolvimento económico regional e universidades

que estão ativamente comprometidas com a comercialização. A segunda foi quão importante são as disciplinas, os fatores individuais, institucionais e regionais que explicam a variabilidade de apoio para cada atividade. A terceira questão foi se as atitudes perante as atividades de cada universidade diferem entre a Europa e os EUA e se os fatores que explicam as variações são semelhantes. Os autores concluíram que existe uma distinção entre as atitudes das faculdades em relação ao compromisso da universidade com o desenvolvimento económico e a comercialização. Assim, as atitudes em relação ao compromisso com o desenvolvimento económico são consideravelmente mais positivas do que as atitudes face à comercialização nos dois lados do Atlântico. Estes resultados são interpretados pelos autores como o desenvolvimento económico regional ser percebido como uma responsabilidade social das IES na economia globalizada e de conhecimento, não entrando em conflito com as suas missões principais, de ensino e criação/transmissão de conhecimento. Depois, que as condições económicas regionais e as características das IES têm efeitos misturados nas missões destas universidades, nos dois continentes. Os autores intuíram, pela análise dos resultados deste estudo, que as áreas disciplinares têm uma grande importância nas atitudes das faculdades perante o empreendedorismo, que pode ter a ver com as diferentes oportunidades de negócio que as diferentes áreas representam ou com as diferenças na forma de *se fazer ciência* (2013: 475), mas foi possível determinar que a disciplina enquanto forma livre de organização e comunidade parece ser mais importante do que o ambiente geral da universidade em termos de empreendedorismo. Concluíram também que existe uma diferença mínima nos dois lados do Atlântico no que concerne às diferenças de atitude sobre se a universidade deveria assistir o desenvolvimento económico, uma vez que apenas 15% se opuseram nos EUA e 16,5% opuseram-se na Europa. Goldstein, Bergman e Maier (2013) apresentam duas possibilidades de interpretação destes resultados. A primeira é que os membros das faculdades são membros de várias comunidades, que incluem as suas disciplinas, a sua universidade, departamento, centro de investigação e, simultaneamente, também são cidadãos e, desta forma, as atitudes face ao empreendedorismo constroem-se a partir de várias influências. A outra interpretação possível é que os membros das faculdades selecionam a sua afiliação institucional, ou seja, os mais inclinados para o empreendedorismo, vão preferir as IES que tenham uma cultura empreendedora.

A natureza das responsabilidades que as universidades têm e que a sociedade espera, estão no centro de três componentes essenciais que moldam o formato dos

sistemas de ensino superior de um país que são o papel do Estado, as fronteiras da autonomia institucional e a efetividade da liberdade acadêmica, sendo que as mudanças num destes fatores têm repercussões diretas nos outros dois (Neave, 2000). A forma como a sociedade, através da legislação e do governo, define as responsabilidades da universidade também molda o equilíbrio de poder dentro dos sistemas de ensino superior e determina simultaneamente se este poder reside predominantemente no Estado ou se reside no mercado (Neave, 2000).

Martin Trow (1972), há cerca de quatro décadas atrás, afirmava, em relação às mudanças que observava no ensino superior que *“tendo a acreditar que as diferenças que agora encontramos não vão desaparecer ao longo do tempo, mas é provável que persistam e se tornem mais agudas”* (1972: 68). Efetivamente, ao longo do tempo, as universidades e os seus membros, aceitaram determinadas normas e valores que refletiam uma concepção comum da natureza básica da instituição e das suas funções, como se existisse um consenso implícito (Trow, 1972). Este consenso não é declarado porque quando está em ação, não é evidente, operando como um conjunto de assunções inquestionáveis, apenas colocadas em questão em alturas de crise. Assim, como refere, a universidade tem assentado sobre normas e valores amplos e partilhados aceites, alguns de ordem processual, institucionalizados na universidade, outros substantivos, institucionalizados nos departamentos, e focados nas características da academia como um todo. Este consenso foi quebrado, tanto dentro da instituição como entre os estudantes e as relações entre colegas e entre professores e alunos já não são construídas numa base de assunções partilhadas, sendo crescentemente incertas e originando conflitos, sendo somente *“através do colapso do consenso que os professores da universidade descobrem como é importante a manutenção de um clima conducente ao seu trabalho”* (1972: 68). O novo clima que se vive na universidade é exigente para os docentes em termos de tempo, energia e equilíbrio emocional, incompatível com o desenvolvimento do seu trabalho e o ensino aos estudantes, que deveria ser o âmago dos académicos (Trow, 1972).

Santos (1994, 2004) refere-se a três crises com que a universidade se depara, a primeira, diretamente relacionada com a sua missão, uma crise de hegemonia, que resulta da contradição entre as funções tradicionais da universidade e as que lhe foram sendo atribuídas ao longo do século XX. A sua incapacidade de responder a estas contradições conduziu o Estado e os agentes económicos a procurar fora da universidade meios para atingir esses fins e assim, deixando de ser a instituição por excelência na produção de

investigação, a universidade entrava numa crise de hegemonia. Na mesma linha vão Rinne e Koivula (2005), quando referem que o estatuto de monopólio (2005: 94) da universidade foi abalado pela entrada em cena de outras instituições educativas e de investigação e Fuller (2003, cit. por Rinne & Koivula, 2005) considera que as funções monolíticas da universidade estão em perigo, quando tem que competir com instituições viradas apenas para o desenvolvimento de uma função, como os parques de investigação ou os cursos virtuais.

A segunda crise a que se refere o autor é uma crise de legitimidade, pelo facto de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual, perante a contradição da hierarquia de saberes especializados mediante a restrição do acesso e a credenciação das competências e as exigências políticas e sociais de democratização da universidade e da exigência da igualdade de oportunidades. Ou uma crise de propósito, como apelida Cummings (1999, cit. por Rinne & Koivula, 2005), pois com o declínio da significância do Estado-nação, devido à globalização, o papel da universidade enquanto instituição nacional e integrante do projeto de modernidade cultural diminui. Seria necessário um novo ponto de referência ou talvez a universidade se torne refém da lógica de consumo (Rinne & Koivula, 2005).

Por último, a crise institucional, que se assemelha à quebra de consenso referida por Trow (1972), que resulta da contradição entre o desejo de mais autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente à submissão a critérios de eficácia e de produtividade, inspirados no mundo empresarial ou de responsabilidade social. Para além disso, o ensino superior de massas está ligado a esta crise institucional, relacionada com a ameaça à autonomia e à estrutura organizacional das universidades, e desta forma é como se tivesse perdido o seu estatuto de instituição social e considerada somente como mais uma organização social entre outras (Amaral & Magalhães, 2003).

Num certo sentido, de acordo com Rinne e Koivula (2005), já não é possível pensar-se numa sociedade cujas necessidades têm que ser satisfeitas, antes existem grupos de interesse, cada um com as suas expectativas e exigências, que Neave (2002), apelida de sociedade de *stakeholders*, na qual existe uma relação de interação entre vários interesses dentro das IES. Desta forma, as crises da universidade estão relacionadas com o novo paradigma social relacionado com as tendências neoliberais de mercado livre, eficiência,

resultados, competição, utilitarismo, flexibilidade, NPM, descentralização e redução de financiamento público (Rinne & Koivula, 2005).

As mudanças sociais, as alterações na política do ensino superior, na gestão e no financiamento, assim como a alteração da relação entre o mercado, o Estado e o ensino superior, introduziram novas perspectivas sobre a política de ensino superior, enquanto a miríade de objetivos que recaem sobre as IES cria várias expectativas sobre as atividades das mesmas (Rinne & Koivula, 2005). Rinne e Koivula (2005: 103) agregam vários autores, com diferentes conceitos de ensino superior, cada qual acentuando uma das facetas desta modalidade. Assim, existe:

- a) A universidade de inovação – conceito mais alargado que não pressupõe necessariamente uma conotação negativa de procura de lucro;
- b) A universidade de serviços – que enfatiza as necessidades dos consumidores;
- c) A McUniversity – que pressupõe eficiência, cálculo, preditabilidade e controlo, semelhante a uma cadeia de *fast food*, nos termos considerados por Ritzer (1999);
- d) A universidade corporativa – foca-se na procura de lucro e na produção em massa de produtos académicos;
- e) A universidade empreendedora – com múltiplas definições, mas geralmente associada a uma atitude em termos de ação e estruturas.

O compromisso com qualquer destas missões implica uma nova identidade para a IES, para os docentes e para os estudantes, questionando o estatuto da profissão docente e ameaçando a ação académica coletiva. No fundo, estes novos tipos de IES enfatizam o planeamento e administração centralizados e uma gestão profissionalizada na procura de eficiência, resultados e empreendedorismo, embora os riscos associados à insegurança financeira resultantes de uma abordagem de mercado possam conduzir ao desenvolvimento de uma organização ainda mais burocrática do que anteriormente, uma vez que o foco dos dirigentes das IES se concentra na aquisição de fundos e no assegurar a sustentabilidade institucional, num frágil equilíbrio entre a missão fundamental da instituição e estratégias de sobrevivência (Rinne & Koivula, 2005).

Nesta nova burocracia, com novos procedimentos de supervisão e avaliação externa, que requerem pessoal administrativo somente para o efeito, as IES são conduzidas para procedimentos administrativos caracterizados por “*baixa confiança/síndrome de controlo elevado*” (Rinne & Koivula, 2005: 109),

estrategicamente centralizados mas com sistemas de avaliação e controlo descentralizados, inspirados no novo gerencialismo. Além disso, a presença de elementos externos, como no caso português, nos CG das IES, pode enfraquecer os académicos e podem exercer uma influência simbólica, uma vez que são considerados como *expressões da inclinação para tornar a universidade mais responsiva aos problemas da vida real* (idem).

Neste contexto, tem vindo a assistir-se, nas universidades, principalmente as europeias, a uma alteração do tradicional modelo de governação assente na comunidade académica para um reforço de poder dos órgãos executivos e de supervisão compostos por elementos desta comunidade e, também, por elementos externos à instituição, indivíduos oriundos de diversos sectores da comunidade, com o objetivo de aproximar as instituições à sociedade e ao mercado. Assim, a tomada de decisão passa pelos objectivos daqueles membros externos que representam vários sectores da sociedade e podem colocar em risco a autonomia da universidade que se encontra cada vez mais dependente do mercado (Cabrito, Cerdeira, Patrocínio & Machado-Taylor, 2013).

Com a aprovação e implementação do RJIES, descrito em secção anterior, verifica-se uma alteração no governo das universidades e dos institutos politécnicos que, como referem Cabrito, Cerdeira, Patrocínio e Machado-Taylor (2013) pode colocar em questão a autonomia destas instituições, uma vez que o seu governo e gestão passa a ser exercido pelo (capítulo IV) “a) Conselho Geral; b) Reitor; c) Conselho de Gestão (...)”. No que respeita aos Institutos Politécnicos (art. 78.º) o governo destas instituições é exercido pelos: “a) Conselho Geral, b) Presidente e c) Conselho de Gestão. (...)”. Com a fixação destes órgãos de governo das IES, o RJIES concretiza a entrada da sociedade civil nestas instituições, através do Conselho Geral, com um papel saliente no governo das IES e com personalidades externas ao ambiente académico mas com papel importante a nível do desenho da missão, do financiamento e dos objectivos, como referem Cabrito, Cerdeira, Patrocínio e Machado-Taylor (2013), tornando oficial a abertura das IES à influência externa, sendo esperado um aumento da dependência destas instituições face ao mercado, que se encontra, de forma definitiva e oficial, na governança destas instituições, abrindo a porta a um processo gradual de privatização do ensino superior público português.

No entanto, e salvaguardando a identidade da universidade, concluem Rinne e Koivula (2005), que as práticas institucionais têm um carácter mais permanente e

difícilmente mudam, ao contrário do que o discurso empreendedorista quer fazer crer, pois os académicos têm flexibilidade para lidar com diversas circunstâncias, aceitando as reformas que lhes agradam e recusando as que não querem, o que pode fazer com que, a longo prazo, os académicos se transformem em inovadores e, com eles, as universidades (Rinne & Koivula, 2005).

9. As missões das IES portuguesas

Em termos de missão, o RJIES (art. 3º) salienta que o sistema politécnico deve concentrar-se principalmente em funções vocacionais e técnicas avançadas orientadas profissionalmente e o ensino universitário deve orientar-se para formações científicas sólidas, *juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação*. É referido também que a organização num sistema binário deve corresponder às exigências de uma procura diversificada de ES, no sentido da modernização das IES e como resposta aos públicos variados do ES. Em relação às IES universitárias refere, no artigo 6º, que são instituições de alto nível na criação, transmissão e difusão da cultura, do saber, ciência e tecnologia, mediante articulação do estudo, ensino e investigação, do desenvolvimento experimental e sua difusão e que conferem os graus de licenciado, mestre e doutor. Em relação às IES politécnicas (art. 7º), é referido que são orientadas para a transmissão e difusão da cultura e do saber de natureza profissional mediante articulação do estudo, ensino e da investigação orientada, do desenvolvimento experimental e sua difusão e que conferem os graus de licenciado e mestre. Em termos de atribuições das IES (art. 8º), no âmbito da sua vocação é referido a atribuição de graus, a criação de um ambiente educativo, a investigação, a realização de ações de formação profissional e reciclagem, a prestação de serviços, a cooperação e intercâmbio com IES nacionais e estrangeiras, a contribuição para a cooperação internacional e a difusão do conhecimento e da cultura. Estas missões enquadram-se nas missões do ensino superior consideradas como tradicionais, a produção e transmissão de conhecimentos, os serviços à comunidade, a concessão de graus, e a mais recente, de internacionalização. No art. 11º referente à autonomia, é expresso que cada IES tem estatutos próprios que, dentro da lei, enunciam a sua missão, objectivos pedagógicos e científicos, concretizam a sua autonomia e definem a sua estrutura orgânica e que no quadro da sua autonomia (art. 12º), as IES organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto onde se inserem. Finalmente, no

Artigo 70.º, é considerada a Autonomia na definição da missão, onde é referido que cabe a cada IES definir os seus objectivos e o seu programa de ensino e de investigação, de acordo com a sua vocação e recursos disponíveis, desde que não vá contra o disposto no seu diploma de criação e do cumprimento dos objectivos contratualizados com o Estado.

Na prática, as missões das IES públicas que pertencem à Área Metropolitana de Lisboa e que integraram a presente investigação apresentam-se na Tabela abaixo:

Tabela 12: Missões das IES que integraram o presente estudo

Instituição	Missão
Universidade de Lisboa	Tem como desígnio a construção de uma universidade de investigação comprometida com o ensino , a inovação e a transferência de tecnologia , centrada nas pessoas, que valoriza o conhecimento , o mérito e a participação , envolvida com a sociedade portuguesa e a região de Lisboa , com dimensão europeia e aberta ao mundo . (https://www.ulisboa.pt/home-page/universidade/)
Universidade Nova de Lisboa	A missão da NOVA, enquanto instituição universitária que se pretende de referência, desenvolve-se nos seguintes planos: a) Uma investigação competitiva no plano internacional , privilegiando áreas interdisciplinares, incluindo a investigação orientada para a resolução dos problemas que afetam a sociedade; b) Um ensino de excelência , com uma ênfase crescente nos 2º e 3º ciclos, mas fundado em 1ºs ciclos sólidos, veiculado por programas académicos competitivos a nível nacional e internacional, erigindo o mérito como medida essencial da avaliação; c) Uma base alargada de participação interinstitucional , voltada para a integração das diferentes culturas científicas, com vista à criação de sinergias inovadoras para o ensino e para a investigação; Uma prestação de serviços de qualidade , quer no plano interno, quer no plano internacional, capaz de contribuir de forma relevante para o desenvolvimento social e para a qualificação dos recursos humanos, dedicando particular atenção aos países onde se fala a língua portuguesa. (http://www.unl.pt/nova/missao-e-plano-estrategico)
ISCTE	Criar e transmitir conhecimento científico de acordo com os mais altos padrões internacionais , formando profissionais altamente qualificados, sobretudo ao nível pós-graduado, nas áreas da gestão, tecnologias da informação e arquitetura, ciências sociais e políticas públicas, para o avanço da sociedade. Esta missão concretiza-se através da otimização da articulação entre investigação-ensino e aplicabilidade, da promoção de uma aprendizagem multidisciplinar, e da interação entre empreendedorismo, tecnologias e inovação , de modo a preparar profissionais competentes e capacitados para lidar com eficácia com os desafios da sociedade, em organizações lucrativas e não-lucrativas. As três vertentes da missão (investigação, ensino e aprendizagem, e serviço à comunidade) traduzem-se numa visão do ISCTE-IUL enquanto research university focalizada numa dinâmica de melhoria contínua da instituição nas diversas áreas da sua gestão e funcionamento. (https://www.iscte-iul.pt/contents/iscte-iul/quem-somos/9/missao)
Instituto Politécnico de Lisboa	O IPL é uma IES orientada para a criação, transmissão e difusão do conhecimento , cultura e artes, ciência e tecnologia e do saber de natureza profissional, através da articulação do estudo, ensino, investigação e desenvolvimento experimental . O IPL tem como missão produzir, ensinar e divulgar conhecimento, bem como prestar serviços à comunidade nas áreas em que dispõe de competências, contribuindo para a consolidação como instituição de referência nos planos nacional e internacional . O IPL tem como visão institucional a excelência nas suas atividades numa perspetiva de melhoria contínua da qualidade das mesmas, promovendo condições para um exercício profissional relevante e pertinente por parte de diplomados altamente qualificados .

	(https://www.ipl.pt/media/identidade-corporativa)
Instituto Politécnico de Setúbal	<p>O IPS pretende ser uma referência no ES, impulsionador do desenvolvimento científico, tecnológico, económico e sociocultural. O IPS, como IES, é um centro de criação, transmissão e difusão da ciência, tecnologia e cultura, intervindo diretamente no desenvolvimento da sociedade e na valorização dos recursos humanos. Tem como missão Desenvolver ensino de qualidade, valorizando as pessoas, a transferência de conhecimento para a sociedade, da região, do país e do mundo, apoiado na investigação aplicada, na inovação e nas parcerias. O IPS visa contribuir para o desenvolvimento sustentado da sociedade, em articulação com os parceiros sociais, através do desenvolvimento de atividades de formação, de investigação e desenvolvimento, de transferência de conhecimento e tecnologia, na prestação de serviços à comunidade e ainda de divulgação e promoção da ciência e da cultura. Valores: Responsabilidade - O IPS defende os princípios do respeito pelas pessoas, da justiça social, da igualdade de oportunidades, da proteção da diversidade cultural, do rigor e honestidade intelectual, da transparência e assunção de responsabilidades. Excelência - Um compromisso de toda a comunidade IPS com os mais elevados padrões de qualidade intelectuais e éticos, no ensino e na aprendizagem, na formação e na investigação, na prestação de serviços e na conduta em todas as atividades, com particular relevância no desenvolvimento e impacto positivo na vida dos estudantes. No IPS considera-se essencial alicerçar as relações inter escolas, otimizar sinergias, bem como a cooperação e intercâmbio em todos os domínios. Inovação - O desenvolvimento do IPS passa por promover novas abordagens, responder de modo crítico e criativo aos desafios internos e externos, racionalizar e rentabilizar recursos e processos.</p> <p>(http://www.ips.pt/ips_si/web_base.gera_pagina?P_pagina=30310)</p>

Assim, considerando as missões das IES estudadas, verifica-se que nas instituições do subsistema universitário, a missão compreende as atividades tradicionais de ensino, investigação e prestação de serviços, embora a UL não coloque a tónica na prestação de serviços. As três instituições enfatizam a internacionalização, a UL destaca o nível europeu e a UNL os PALOP. O ISCTE foca a vertente profissional de preparação dos estudantes para o mercado de trabalho e destaca o empreendedorismo. A UL e a UNL destacam a participação. As três IES destacam a inovação e a produção e difusão de conhecimento e a UL, a transferência de tecnologia, e a UL e a UNL, a investigação. A UL destaca o mérito e a UNL destaca a excelência. As três referem a importância do envolvimento com a sociedade com vista ao seu progresso e desenvolvimento. A UL e o ISCTE assumem-se como Universidades de Investigação

No que respeita ao subsistema politécnico, são também evidentes as missões tradicionais acometidas ao ensino superior, criação e transmissão de conhecimento, ensino e prestação de serviços. Destacam a investigação no plano experimental e a projeção internacional, a valorização e a formação dos recursos humanos, ambas focam a excelência. O IPS é mais detalhado na relevância de áreas como o contributo para a sociedade, a tónica nas parcerias, na transferência de tecnologia e na inovação.

É possível concluir que as missões entre subsistemas não são muito diferenciadas, aparte a UL e o ISCTE que se afirmam como Universidades de Investigação, os propósitos das IES estudadas são semelhantes, com uma tônica maior na formação para o mercado de trabalho por parte do ISCTE, IPL e IPS. Também se releva que, estas IES acompanham as tendências mundiais descritas ao longo do presente trabalho. Verifica-se, com Scott (2006), atualmente, as missões publicadas focam-se na tríade ensino, investigação e serviço público e cada instituição acrescenta a estes objetivos os seus próprios a nível educativo, social, político ou espiritual.

Parte II - Enquadramento metodológico

1. Um breve apontamento sobre as ciências sociais...

Integrada no domínio das ciências sociais, esta investigação possui algumas características a nível metodológico que importa esclarecer. Considerarei, com Estrela (2007) que o conceito de ciência está dependente de um determinado ideal que é partilhado por uma dada comunidade de investigadores num determinado contexto histórico e que desse ideal resultam paradigmas que conferem cientificidade e a aprovação dos pares, da investigação realizada. Visitando Charlot (1995), não existe ciência sem uma dada conceção de rigor, limitado por uma comunidade de cientistas, tendo como referência uma forma característica de racionalidade, em rutura com o senso comum e a intuição. Neste sentido, ao investigar no campo da educação, é necessário ter em conta que a educação é “*eminentemente teleológica e a sua inteligibilidade terá que se ligar a estudos de natureza vária: filosóficos, científicos, reflexivos, praxeológicos*” (Estrela 2007: 410), não se pretendendo a construção de uma hierarquia de conhecimento, uma vez que todos podem ter lugar e viabilidade própria, articulada com o tipo de inteligibilidade procurada. Como refere Nunes (1996), as ciências sociais ocupam-se da mesma realidade, a realidade social, e a distinção entre estas apenas pode vir das próprias ciências sociais, onde o significado atribuído está dependente de como cada uma encara, aborda e analisa aquela realidade. Estas ciências analisam de maneira diferente os mesmos fenómenos sociais, adotando em relação à realidade social, óticas diferentes de análise. Estas ciências distinguem-se assim pelos fins a que a investigação realizada se propõe (o que interessa analisar e compreender), a natureza dos problemas de investigação, que é condicionada por esses fins, os critérios escolhidos pelos investigadores para selecionarem variáveis relevantes para a investigação e os métodos e técnicas de pesquisa empírica e interpretação teórica que os investigadores consideram adequados para trabalhar as variáveis, de modo a prosseguir os fins da investigação (Nunes, 1996).

Desta forma, e ainda com Nunes (1996), cada ciência social permite uma leitura do real através do seu próprio código de leitura, dando uma determinada versão do mesmo, “... *forçosamente parcial e incompleta porque necessariamente confinada por uma certa seleção de aspetos, relações e determinações do social.*” (1996: 39). Separar os seus vários aspetos do comportamento humano representa sempre uma abstração provisória que implica riscos para o conhecimento e, neste sentido, o investigador deverá fazer um esforço no sentido de encontrar a realidade total, ainda que só possa alcançá-la

de forma parcial e limitada e deve para esse efeito integrar na investigação, a história das teorias sobre as quais a investigação se baseia e ligar os factos estudados na investigação ao contexto histórico, económico e social (Nunes, 1996). Salienta ainda o autor que a produção de conhecimento e o estudo do real, no âmbito destas ciências, consistem em abstrações provisórias, na medida em que se mantêm encerrados dentro do código de leitura de determinada ciência social. Então, torna-se evidente que as ciências sociais implicam a existência de alguma ideologia no seu discurso científico pois é nas *diferentes leituras ideológicas da realidade* (1996: 107) que as interações sociais *adquirem para as várias categorias de agentes sociais um conjunto de significações que, porque lhes conferem um sentido, igualmente o conferem à ação desses agentes na sociedade.*” (1996: 107). Sendo um trabalho científico, ainda que com um pendor ideológico implícito, integra a crítica ideológica, entre todas as críticas possíveis, uma vez que o trabalho científico acaba quando deixa de poder ser sujeito a um trabalho crítico. No campo da educação, e no mesmo sentido, refere Estrela (2006) que a filosofia e a ideologia vão encontrar sempre caminhos para a construção de teorias neste campo, dentro das suas lógicas próprias e pressupostos dos seus próprios sistemas explicativos.

2. E sobre as Ciências da Educação...

No campo em que me encontro, das Ciências da Educação, Mialaret (1996) define-as como sendo constituídas por *um conjunto de disciplinas que estudam as condições de existência, de funcionamento e de evolução das situações e dos factos da educação* (1996: 32). Amado (2013), recorrendo a diversos autores, define como sendo o grande objetivo destas ciências, a descrição, a explicação e o levantamento de novos problemas teórico práticos, a compreensão dos processos inerentes e condicionamentos de qualquer prática educativa ou formativa, atendendo a níveis de interação a um nível micro, entre os atores, a nível meso, como a gestão e administração educacional e a nível macro, a administração política e económica do sistema educativo. Compete também a estas ciências e ainda de acordo com Amado (2013), analisar a evolução das políticas e práticas formativas e contribuir para a construção de um conjunto de saberes e técnicas que possam contribuir cientificamente para as tomadas de decisão, nos mais diversos níveis, implicando um “*compromisso ético com a transformação e o melhoramento dos indivíduos, das instituições e da sociedade em geral*” (2013: 28). Nas ciências da

educação estão assim reunidas um conjunto de disciplinas que assumem os fenómenos educativos como o seu objeto central (Amado, 2013), a sua realidade social, perspetivando na presente investigação o contexto social, histórico e económico em que se verificam os fenómenos estudados. Quanto à economia da educação, esta desenvolveu-se, de acordo com Mialaret (1996), na perspetiva de que, para qualquer coisa funcionar, neste caso, no campo educativo, necessita de um orçamento, os custos da educação, as previsões nesta área. Assim, a partir da 2ª GM, em virtude da transformação da ideia do mundo económico relativamente à educação, na qual o nível de educação determina o nível de produtividade como vimos expresso no Capital Humano, e outros estudos como a análise da desigualdade através das taxas de rentabilidade, a explosão da educação, em articulação com outros domínios disciplinares, deram à economia da educação o seu lugar entre as Ciências da Educação (Mialaret, 1996).

Historicamente e até finais do século XIX, com a dominância do paradigma positivista, hipotético-dedutivo, somente se admitia o estudo do fenómeno humano e social, e a sua validação como conhecimento científico, se fosse limitado aos fenómenos humanos suscetíveis de serem investigados no quadro metodológico das ciências sociais, caracterizando-se a ciência pelo conhecimento sistemático das leis naturais e do comportamento humano, que se validaria empiricamente pela experimentação e pela generalização quantitativa (Amado, 2013). Ou seja, e com Estrela (2006), o triunfo do positivismo inspirou a cientificação dos saberes que diziam respeito ao homem e à sua educação, aparentava ser o ponto de chegada do processo histórico da ciência em relação à filosofia, uma vez que, em educação, foi a filosofia que durante alguns séculos marcou o seu campo de reflexão (Estrela, 2007). O campo da ciência assistiu à queda dos dois pilares do positivismo, à supremacia do método como garantia de rigor, e a crença na objetividade e racionalidade da ciência, tendo a validação do conhecimento pelos pares assumido cada vez maior importância (Alves-Mazzotti, 2006).

Como refere Alvez-Mazzotti (2006), atualmente a maioria da comunidade científica considera que nenhum conhecimento é completamente objetivo, que os valores e a personalidade do investigador têm alguma interferência na investigação e assim, a objetividade possível é a que resulta da exposição da investigação aos pares da comunidade científica (Popper, 1978, cit por Alvez-Mazzotti, 2006), ou seja, a objetividade perfeita, acabada, não existe. Atualmente, e de acordo com Estrela (2007),

coexistem nas ciências da educação vários paradigmas, sendo esta coexistência uma manifestação de maturidade destas.

3. Paradigmas de investigação qualitativa

Na investigação em educação, Bogdan e Biklen (1994), consideram que um paradigma, conceito que é semelhante ao conceito de teoria, em sociologia e antropologia, se caracteriza por um *conjunto de asserções, preceitos ou proposições logicamente assimilados que orientam o pensamento e a investigação* (1994: 52), ou seja, toda a investigação tem por base um quadro teórico que é utilizado para recolha e análise de dados e evidencia a preocupação que a abordagem qualitativa tem com o significado vivido e atribuído pelos indivíduos naquilo que experienciam. Amado (2013) acrescenta a dimensão coletiva a esta definição, uma vez que a investigação é levada a cabo dentro de uma comunidade que partilha o mesmo discurso, a mesma orientação nas formas de questionar o real e os mesmos critérios de cientificidade. Ainda com Amado (2013), é no contexto dos vários paradigmas de investigação que se encontra a fundamentação filosófica, as conceções do real, pessoa, ação, etc. e a fundação epistemológica, os conceitos de verdade e ciência e que se justificam as escolhas no que respeita às teorias, estratégias metodológicas e técnicas a utilizar na pesquisa.

Assim, existem dois grandes paradigmas, o paradigma hipotético-dedutivo ou nomotético, (a explicação) e o paradigma fenomenológico interpretativo (a interpretação), que consistiram numa revolução metodológica em relação ao paradigma anterior, de inspiração positivista, elaborando critérios adequados de cientificidade (Estrela, 2007), baseado em variadas influências teóricas, ambos com os seus próprios critérios de objetivação, cientificidade e validação da investigação. Considerando que a presente investigação tem por base epistemológica o paradigma fenomenológico interpretativo, limitar-me-ei a apresentar uma breve caracterização do mesmo.

A teoria fenomenológica foi bastante influenciada pelos filósofos Husserl (1907, A ideia da Fenomenologia) e Schutz (1899-1959, *The Phenomenology of the Social World* com T. Luckmann), que coloca a tónica na compreensão através da interpretação das interações sociais e humanas (Bogdan & Biklen, 1994). Como referem Bogdan e Biklen (1994) este tipo de investigação inicia-se com o silêncio, sendo este uma tentativa de captar o que se investiga, pois interessa a

componente subjetiva do comportamentos das pessoas, por forma a compreender de que forma e qual o significado que as pessoas atribuem aos acontecimentos que experienciam, existindo diversas formas de interpretar as experiências, em função da interação com os outros, sendo a realidade o significado dessas experiências, de onde se conclui que a realidade é socialmente construída.

Muitas vezes confundido com investigação qualitativa, este paradigma, como refere Amado (2013), caracteriza-se por oposição ao paradigma hipotético dedutivo em termos ontológicos, antropológicos e epistemológicos. Assim, o paradigma fenomenológico interpretativo considera os fenómenos sociais como resultados de um sistema elaborado de interações humanas entre si, em sociedade, e com o mundo natural. A realidade é o social, construída pela e na consciência dos sujeitos que interagem, que origina uma realidade social que é produtora e produto das escolhas, da liberdade, do quadro de valores dos indivíduos. Espera-se que o investigador compreenda a realidade, o social, a partir da perspectiva dos elementos que o constituem, os indivíduos, tendo a noção de que ele próprio é produtor e produto dessa mesma realidade, facto que levanta algumas questões a nível epistemológico que, se radicalizadas, poderão conduzir a um relativismo difícil de superar. Esta é a questão ontológica.

No que respeita ao nível antropológico deste paradigma, considera-se que cada ser humano influencia todos os outros e a si próprio, é resultado da presença e da ação de outros seres humanos, embora tendo livre arbítrio em relação ao seu destino, independentemente de fatores externos, e cria significações que integram a realidade social e cultural, sendo produto e produtor de cultura (Amado, 2013). A nível epistemológico, a pesquisa da realidade social foca-se no modo como esta realidade é interpretada, entendida, produzida e vivenciada pelos indivíduos com o objetivo de passar da descrição dos fenómenos sociais à sua interpretação e à compreensão no contexto em que ocorrem, interessando os significados que os indivíduos conferem às suas ações. A metodologia dentro deste paradigma é, com Amado (2013), flexível e adaptável, por forma a que a investigação tenha em conta os contextos onde ocorrem os fenómenos e os fatores complexos que os originam. O interesse da investigação é, em oposição ao paradigma hipotético dedutivo, a particularização e não tanto a generalização, sendo a representatividade das conclusões social e teórica, assente em critérios de compreensão e pertinência e a descoberta dos fatores realizada quando estes se manifestam em forma concreta e específica, tratando-se de uma aproximação emic ou idiográfica (Amado,

2013; Yin, 2011) de casos únicos ou de um número restrito de casos. Os investigadores dentro desta corrente fenomenológica procuram a compreensão do significado que os acontecimentos e as interações têm para as pessoas comuns, em situações determinadas, e utilizam um conjunto de asserções que estão no oposto das que se utilizam quando se pretende conhecer o comportamento humano com a finalidade de descobrir factos ou causas (Bogdan & Biklen, 1994).

Integrada numa visão compreensiva da realidade, a investigação qualitativa lida com realidades que estão dependentes de vários fatores que se relacionam, constituindo-se como um todo, o que corresponde a uma visão holística dos fenómenos, que não se podem compreender se forem isolados para estudar variáveis isoladas, o que daria uma visão fragmentada dos fenómenos (Amado & Vieira, 2013).

Dentro dos quadros analíticos da investigação qualitativa em educação, esta investigação integra-se na corrente do interacionismo simbólico de que Mead (1934) é um dos principais proponentes (Amado, 2013). Esta corrente marcou um novo olhar sobre a investigação pela forma como explica a interação simbólica na sua teoria do *self*. De acordo com Bogdan e Biklen (1994) esta corrente existe há algum tempo, tendo sido John Dewey, que se encontrava na Escola de Chicago, a contribuir em grande parte para o desenvolvimento desta perspetiva, juntamente com autores como Cooley, Park, Znaniecki e Mead, sendo a perspetiva deste último a mais marcante no que se tornou conhecido como interação simbólica, que é utilizada muitas vezes como investigação qualitativa, embora apenas um pequeno número de investigadores a utilize efetivamente como tal, não existindo um consenso sobre a utilização e a importância dos conceitos que o termo implica (Bogdan & Biklen, 1994).

É uma abordagem que considera que a experiência humana é mediada pela interpretação e as pessoas, os objetos, os acontecimentos não têm um sentido *per se*, ou seja, o seu significado é atribuído pelas pessoas, é interpretado. A compreensão do comportamento implica a compreensão das definições e do processo que subjaz à construção destas, uma vez que as pessoas não agem de forma calculada nem pré-determinada em relação a objetos predefinidos, mas como seres simbólicos que interpretam e definem e que só podem ser apropriados, compreendidos, se o investigador se introduzir no processo de definição através de metodologias participantes (Bogdan & Biklen, 1994; Amado, 2013).

O ato de interpretar é autónomo e não deliberado e os indivíduos interpretam, auxiliados por outros indivíduos, que integram as esferas da sua vida, as suas relações, porque partilham experiências e interagem, sendo os significados construídos através destas interações. Como referem Bogdan e Biklen (1994) nesta abordagem, a interpretação é essencial, e reconhece-se a existência de traços humanos característicos e das normas culturais e do contexto em questão, dos mecanismos sociais de controlo, sendo estes fatores úteis, no sentido de tentar compreender e prever comportamentos, mas apenas considerados se estiverem presentes e afetarem o processo de definição.

Um outro componente importante da interação simbólica é o *self*, a definição construída, individualmente e através da interação com os outros, sobre quem são. Nesta construção de *self*, que consiste num produto social da interação com os outros em permanente construção através da linguagem, através da comunicação com os outros, utilizando a categorização de uma linguagem comum, em que o pensamento é organizado, onde o indivíduo se descobre, onde pertence socialmente e os papéis que lhe são atribuídos (Bogdan & Biklen, 1994; Amado, 2013).

Assim, a vida dos grupos é determinada por *“incessantes redefinições e interpretações da situação. As interações sociais são ações conjuntas que se elaboram no tempo mediante a conjugação dos atos dos diferentes atores”* (Amado, 2013: 85) e à interpretação de dada situação segue-se a definição da mesma, que consiste numa forma de agir de modo a que a outra pessoa tenha as respostas esperadas.

4. A Investigação qualitativa

A investigação qualitativa no campo educativo, apesar de só recentemente reconhecida, tem origem em várias disciplinas e tem tradição expressiva (Bogdan & Biklen, 1994). Esta investigação implica a presença do investigador e a sua frequência nos contextos onde se passam os fenómenos que pretende estudar, tendo os dados recolhidos a tónica nos comportamentos naturais das pessoas. Existem várias abordagens para a investigação qualitativa, dependendo do campo onde se posiciona o investigador. Bogdan e Biklen (1994) utilizam-na como um termo genérico, que agrupa várias estratégias de investigação, que têm em comum várias características e onde os dados recolhidos são qualitativos, ou seja, *“ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico.”* (1994: 16).

Na dificuldade de se alcançar uma definição do que é a abordagem qualitativa, como refere Yin (2011), consideram-se cinco características que a determinam: 1) o estudo do sentido da vida das pessoas, num contexto real – as pessoas expressam-se independentemente de qualquer investigação social; 2) a representação das visões e das perspetivas das pessoas – que pode ser um dos maiores objetivos da investigação, sendo que as ideias que resultam da mesma podem dar o sentido que as pessoas dão à sua vida e não a visão do investigador; 3) abranger o contexto das pessoas – as condições do contexto têm influência nas interações e comportamentos humanos; 4) ideias que podem contribuir para conceitos emergentes ou existentes que podem explicar o comportamento social humano – “... a investigação qualitativa é movida por um desejo de explicar conceitos...” (2011: 8) e pode originar novos conceitos com vista a explicar processos sociais; 5) o esforço na utilização de múltiplas fontes de dados ao invés de apenas uma – “... a complexidade do campo de estudo e a diversidade dos seus participantes aconselham a utilização de entrevistas e observações e a consulta a documentos...” (2011: 9) e as conclusões do estudo baseadas numa triangulação de dados de diferentes fontes.

De acordo com Yin (2011), existem seis características que um investigador dentro desta abordagem deve possuir. A primeira é a capacidade de ouvir, no sentido de conseguir apreender o máximo de informação possível sobre o contexto e as pessoas que nele existem e interagem, e a capacidade de ler nas entrelinhas, de distinguir o explícito do inferencial. Existe também uma dimensão visual nesta audição, no sentido de desenvolver uma boa capacidade de observação das pessoas, dos seus gestos, comportamentos e modos de expressão. Muitos dos dados da investigação serão provenientes do facto de se ouvir, embora seja importante colocar boas questões, sob o risco de se acumular informação desnecessária e de se perderem pontos importantes, sendo esta outra das características do investigador qualitativo. O facto de ser bom ouvinte não implica a passividade do investigador, existe um modo de conversação que é inerente à abordagem qualitativa. No entanto, não é uma conversa completamente informal, é a realização de um estudo, sendo por isso necessário, permitir alguma liberdade de expressão ao inquirido, mas conseguir realizar as questões pretendidas. A terceira característica refere-se ao conhecimento de trabalhos produzidos no campo de estudo em questão. Para não se correr o risco de repetição de investigações, é aconselhável que o investigador tenha conhecimento, não somente do contexto e dos

participantes no estudo, mas também de outros estudos realizados na área, incluindo as metodologias dos mesmos, pois podem ser pertinentes na própria investigação, e as conclusões de outros investigadores que podem reduzir a possibilidade de interpretações incorretas dos dados recolhidos no presente. Para além disso, a leitura de vários estudos aumenta a familiaridade do investigador com temas relacionados com a sua própria investigação. O cuidado com os dados recolhidos também é uma característica referida, no sentido de não perder dados e conseguir uma organização pessoal e factual que favoreça a investigação. Outra característica apontada é a capacidade de realizar tarefas paralelas em simultâneo, algumas fora do controlo do investigador, mas que têm a ver com a dinâmica do contexto e da investigação, como a capacidade de observar, tirar notas ou entrevistar e estar atento às manifestações comportamentais ao mesmo tempo que se atenta no conteúdo da informação transmitida pelo sujeito. Finalmente, a perseverança, no sentido de saber lidar com frustrações, uma vez que se trata, na maioria dos casos, de lidar com pessoas que podem não colaborar ou ser mais difíceis. É necessário perseverar para avançar com os objetivos da investigação e superar estes obstáculos.

Yin (2011) reúne quatro especificações relativas à proteção dos sujeitos humanos estudados, (baseado no National Research Council, 2003, 23-28) que se prendem com: a) a obtenção de autorização da participação voluntária dos sujeitos, no sentido em que estes entendem o propósito da investigação; b) avaliar eventuais riscos para os participantes e minimizá-los ou eliminá-los; c) seleção equitativa de participantes por forma a não excluir nenhum grupo da investigação; e d) assegurar a confidencialidade relativamente à identidade dos participantes.

Yin (2011) e Amado (2013) salientam que, na abordagem qualitativa, o investigador é o principal instrumento da investigação, uma vez que, apesar de os eventos estudados serem externos, o que se relata e a forma como se relata é *filtrado* (2011: 130) pelo pensamento do investigador e pelo significado que este imprime aos dados recolhidos e, neste sentido, os dados não são completamente externos. Desta forma, é importante escolher uma técnica de recolha de dados apropriada, uma vez que cada técnica produz diferentes tipos de resultados. De entre as técnicas possíveis de recolha de dados dentro desta abordagem contam-se as entrevistas, a observação, a recolha e a análise de dados documentais e as sensações (Yin, 2011). Assim, as entrevistas utilizam a linguagem verbal e fornecem a visão do entrevistado sobre um determinado tema, a observação dos gestos, dos comportamentos, das interações espelham a natureza e a

quantidade das interações e os contextos, a recolha e a análise de dados como documentos pessoais, literatura vária sobre o contexto e o tema e objetos podem produzir cronologias, mais literatura, arquivos e as sensações identificam o ambiente do contexto e o grau de conforto das pessoas.

5. Estudo de Caso

Os estudos de caso podem assumir várias formas e ter várias finalidades e, dentro da investigação, podem ter uma essência quantitativa, fenomenológica-interpretativa ou ambas, sendo estudos que admitem várias abordagens metodológicas e podem consistir no estudo de um indivíduo, de um acontecimento ou de uma organização (Amado & Freire, 2013) e contribuir para o conhecimento de fenómenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados, sendo que em todas estas situações se procura um entendimento de fenómenos sociais complexos (Yin, 2010). Na presente investigação, o estudo de caso escolhido é de essência fenomenológico interpretativa e versa sobre o fenómeno da diversificação de fontes de financiamento nas IES públicas.

O estudo de caso, com origens na Escola de Chicago, enquanto abordagem qualitativa da realidade social, nasceu a partir da vontade de conciliação de interesses de natureza investigativa e política, tendo sido muito criticados devido ao contexto positivista da altura, que admitia somente abordagens quantitativas puras, não sendo este tipo de estudos considerados (Amado & Freire, 2013). Mais recentemente, a acusação de falta de rigor científico, em que alguns críticos os consideram investigação *soft* (Amado & Freire, 2013: 122) e, por ser mais fácil que outra metodologia, indicada para investigadores principiantes. Outros consideram-nos um tipo de investigação menor ou indicada para fases exploratórias de estudos experimentais. Conforme refere Alves-Mazzotti (2006), embora existam critérios de avaliação do que é um estudo de caso e que não haja consenso em todos eles, parece haver algum acordo no que se refere ao facto de um estudo de caso qualitativo constituir “*uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios pré determinados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe oferecer uma visão holística do fenómeno estudado*” (2006: 650) e, de acordo com a posição onde o investigador se encontra em termos de paradigma, estes critérios podem variar, sendo importante que existam critérios

explícitos que determinam a seleção do caso e que seja efetivamente um caso, complexo e relevante, “*cujá relevância justifique o esforço de compreensão*” (2006: 650).

Na definição de estudo de caso, considera Alves-Mazzotti (2006), que uma das dificuldades na sua definição se prende com o facto de utilizarem metodologias variadas e serem utilizados para diversos fins e, muitas vezes, a análise das metodologias e da arquitetura da investigação demonstra que estas não são consensuais com a essência de um estudo de caso. Por vezes observa-se o inverso, realizam-se investigações que são estudos de caso mas que não se assumem assim (Amado & Freire, 2013).

Yin (2010) considera que o estudo de caso é um inquérito empírico, que apresenta como características comuns o facto de o objeto de estudo ser um fenómeno da vida real, as fronteiras entre o fenómeno em estudo e o contexto em que decorre não estarem demarcadas e o facto de o investigador utilizar várias fontes de dados, tornando-se necessário que estes dados resultem numa triangulação que beneficia do desenvolvimento de proposições teóricas anteriores para guiar a recolha e a análise de dados. Para este autor, na ótica de Nascimento (2010), os aspetos que constituem um estudo de caso prendem-se com a sua significância (invulgaridade, contributo para o interesse geral, para o interesse teórico, político ou prático); a sua completude (bem delineado, com dados relevantes); a possibilidade de considerar perspetivas alternativas (antecipar críticas e interpretações alternativas); a divulgação de evidências suficientes (preocupação com a validade e rigorosa seleção de dados); uma composição que deve ser apelativa (o investigador prende o leitor). O estudo de caso de Yin é indicado para três tipos de situações: a) quando o caso é crítico para testar uma hipótese ou teoria; b) quando é extremo ou único e c) quando é revelador de algo até então inacessível (Alves-Mazzotti, 2006). Merriam (1998) define-o uma descrição e análise intensiva e holística de um determinado instante, fenómeno ou unidade social e considera que a característica que mais define um estudo desta natureza reside na delimitação do objeto de estudo, o caso, uma entidade singular, uma unidade à volta da qual existem fronteiras, como um estudante, um professor, um programa, um grupo, um fenómeno, embora sendo impossível separar as variáveis do caso do seu contexto (Yin, 1994, cit. por Merriam, 1998)

Stake (2007) define-o como um método de investigação que possibilita a identificação e a compreensão das particularidades e aspetos comuns que casos diferentes possam apresentar, onde o investigador não descobre, mas constrói o conhecimento, o que requer um envolvimento pessoal do investigador. Admite a existência de três tipos

de estudos de caso: a) intrínseco – quando existe uma curiosidade do investigador, onde interessa aprender sobre o caso particular, não somente porque ao estudar o caso aprende sobre o mesmo ou sobre um problema em geral, mas também porque necessita de aprender sobre o caso em específico; o caso é pré-selecionado; b) instrumental – se um problema, uma perplexidade ou necessidade de uma compreensão global, fazem com que o investigador acredite que vai conseguir um conhecimento mais profundo estudando um caso particular e c) estudos de casos múltiplos ou coletivos (Stake, 2007) – quando o investigador estuda em conjunto um dado número de casos para compreender determinado fenómeno e onde cada um dos casos estudados é considerado instrumental, uma vez que pode vir a contribuir para alcançar uma melhor compreensão desse fenómeno. Utilizam-se quando o investigador pretende estudar mais do que um contexto, sujeito ou situação simultaneamente, embora com o mesmo objeto de estudo e onde as conclusões obtidas se referem a um contexto mais abrangente e podem assumir uma grande variedade de formas (Bogdan & Biklen, 1994). No entanto, Stake (2007), refere que esta divisão não é sempre evidente para o investigador, mas é importante que se realize, uma vez que os métodos utilizados serão diferentes dependendo se o estudo de caso é intrínseco ou instrumental. A categorização assim realizada por Stake, tem como objetivo, na ótica de Alves-Mazzotti (2006), enfatizar a miríade de preocupações e orientações metodológicas que norteiam os estudos de caso, admitindo o próprio autor que, geralmente, os estudos não encaixam nas categorias em estado puro, tentando os investigadores procurar, *“tanto o que é comum como o que é particular em cada caso”* (2006: 642), sendo o resultado final, na generalidade dos casos, um trabalho original, em consequência dos seguintes aspetos: a) natureza do caso; b) histórico do caso; c) o contexto; d) outros casos pelos quais é reconhecido; e) os informantes pelos quais pode ser conhecido (Alves-Mazzotti, 2006) e sobre todos estes os investigadores recolhem dados. Finalmente e ainda com Alves-Mazzotti (2006), as questões colocadas devem ser pertinentes para a investigação, pois o estudo de caso é organizado em redor de um pequeno número de questões, é um elemento importante para a caracterização destes estudos, onde predominam questões ou temáticas sobre relações complexas, contextualizadas e problemáticas.

Uma outra categorização apresentada por Merriam (1998) agrupa os estudos de caso em: a) descritivos – visam proporcionar uma informação detalhada, completa e pormenorizada do fenómeno em questão, sendo geralmente atóricos, embora úteis no

sentido de apresentarem informação em áreas onde foi realizada pouca investigação, contribuindo para agrupar conhecimento para futuras comparações e construção de teorias; b) interpretativos – baseiam-se também numa descrição detalhada, mas com o intuito de desenvolver categorias concetuais ou ilustrar, apoiar ou desafiar hipóteses ou teorias estabelecidas antes da recolha de dados, sendo que o investigador recolhe o máximo de dados sobre o fenómeno a estudar com a intenção de analisar, interpretar e teorizar sobre o fenómeno. O nível de abstração e concetualização pode variar entre a sugestão de relações entre as variáveis e a construção de teorias, sendo o modelo de análise indutivo e c) avaliativos – pretendem a formulação de julgamentos e o estabelecimento de diagnósticos a partir da descrição e informação.

A presente investigação assume-se como um estudo de caso intrínseco (Stake, 2007) e de carácter interpretativo (Merriam, 1998), sendo o caso a estudar a diversificação de fontes de financiamento nas IES públicas da Área Metropolitana de Lisboa. Este fenómeno foi escolhido por via da observação da realidade económica e social portuguesa, uma vez que, no ano de 2012, Portugal encontrava-se numa situação de grave crise económica e financeira, que levou o governo a solicitar um empréstimo à TROIKA (Fundo Monetário Internacional – FMI; Banco Central Europeu – BCE e União Europeia – EU), sendo que a respetiva concessão exigiu a implementação de um programa de ajustamento estrutural caracterizado por políticas de austeridade por forma a diminuir a dívida do Estado. De entre as medidas escolhidas para a consecução deste objetivo, destacou-se a opção por medidas de política cujo objetivo foi a diminuição da despesa pública, que se traduziram em despedimento e cortes salariais no funcionalismo público e em cortes nas pensões de reforma e nos serviços sociais do Estado como a justiça, a saúde e a educação. No ensino superior, os cortes repercutiram-se de imediato nos orçamentos das Instituições Públicas de Ensino Superior com impacto no financiamento das IES públicas, empurrando-as para mecanismos de diversificação de fontes por forma a colmatar a quebra da dotação orçamental do Estado. A escolha da Área Metropolitana de Lisboa deveu-se a três razões: a) é onde se encontram maior número de IES públicas (2 Universidades, 2 Institutos Politécnicos, 1 Instituto Universitário); b) onde se encontram o maior número de estudantes (150 669 de um total de 403 445, cerca de 37% do total) c) é a região com maior peso no total da população nacional (população nacional – 10 561 614, número de habitantes em Lisboa – 2 821 699) cerca de 26% do total de população nacional (dados: INE, Censos 2011) e, d) por proximidade geográfica

da investigadora. Por outro lado, a presente investigação apresenta um carácter interpretativo, uma vez que desenvolve categorias conceituais de análise, resultantes das leituras teóricas e da análise das entrevistas realizadas, que ilustram e suportam as assunções teóricas em relação ao fenómeno da diversificação de fontes de financiamento, verificando-se as mesmas tendências em Portugal.

Desta agregação de autores, é possível concluir que o estudo de caso consiste numa estratégia de investigação que utiliza várias fontes para recolha de dados, onde o conhecimento se descobre, que implica o envolvimento pessoal do investigador e que decorre sobre um acontecimento contemporâneo num contexto determinado, ou como referem Amado e Freire (2013), um dos aspetos comuns aos estudos de caso é “*a dedicação ao conhecimento e descrição do idiossincrático e específico como legítimo em si mesmo, logo o investigador não está preocupado com a generalização*” (2013: 124).

5.1 Características do estudo de caso

Morgado (2012) procede a uma agregação de autores sobre as características de um estudo de caso e sintetiza-as da seguinte forma (2012, pp. 62-63): um estudo de caso é um método de investigação estruturado numa vertente interpretativa com as seguintes dimensões: a) descritiva – pelo facto de uma parte significativa do processo se basear na recolha e descrição de aspetos que enformam o contexto; b) exploratória – a familiarização com determinado fenómeno ainda pouco conhecido e que permite descobrir conhecimento, com vista ao seu aprofundamento, é um processo flexível e aberto que se vai construindo à medida que se avança; c) interpretativo – porque o investigador procura interpretar os fenómenos a partir das visões dos vários atores envolvidos e da análise da documentação implicada, sendo um dos aspetos que caracteriza este tipo de estudos, o seu *ecletismo metodológico* (Amado & Freire, 2013: 125; Merriam, 1998). O investigador não tem controlo sobre a situação, é o principal instrumento de investigação e as suas capacidades são muito importantes, devendo não confundir as suas crenças e valores face àquilo que interpreta.

Amado e Freire (2013), sumarizando diversos autores, consideram que um caso se caracteriza também pela sua delimitação natural e integridade fenomenológica, devendo existir alguma estabilidade interna no que se refere à unidade de estudo na sua origem e evolução e deve ser reconhecido como tal pelos membros constituintes. Uma

vez que qualquer fenómeno tem imensos aspetos, o investigador tem que selecionar e clarificar o que pretende estudar e sobre que matéria incidirá a recolha e análise de dados, para compreender interações entre o fenómeno e o contexto, decisão que será apoiada pela teoria de base e dos pressupostos de investigação, que podem ser reformulados no decorrer do estudo.

Yin (1989, cit. por Amado & Freire, 2013) considera que existem algumas competências básicas que se exigem ao investigador quando empreende um estudo de caso: a) formular boas perguntas e interpretar as respostas; b) boa capacidade de ouvir, mantendo a neutralidade possível relativa às crenças do investigador; c) ser adaptável e flexível, capacidade de reação às situações inesperadas, vendo-as como um desafio; d) visão para os aspetos que não estão a ser estudados, o que faz com que os dados relevantes sejam reduzidos e a informação melhor gerida; e) minimizar as influências de preconceitos, mesmo os da teoria. Consideram Amado e Freire (2013) que os investigadores no quadro de um estudo de caso estão preocupados com a integridade do seu objeto de estudo, das coisas e com os objetivos da investigação, existindo uma sensibilidade para manter a união das coisas, tendo em atenção que um caso é sempre uma unidade inserida em sistemas mais amplos, situando-se entre o conhecimento e a ação. Saliente-se que este tipo de estudo é diferente de um estudo por amostragem (Yin, 2010; Stake, 2007), isto é, não se estuda um caso para entender outros, mas para entender o caso em questão.

6. Objeto de estudo (problemática), Questão orientadora e objetivos

A problemática consiste na abordagem ou perspectiva teórica que o investigador decide adotar para considerar o problema inscrito na questão de partida. Esta problemática, de acordo com Quivy e Campenhoudt (1992), é uma operação que se concretiza, geralmente, em três momentos: a) exploração das leituras e entrevistas e identificar diferentes aspetos do fenómeno colocados pela pergunta de partida, assim como as ligações que se estabelecem entre eles, ou seja, a realização de um balanço; b) após a triangulação destas leituras e da recolha de dados, define-se melhor a problemática, elabora-se progressivamente, com base no confronto de diversos pontos de vista e fazendo uma análise das suas implicações e c) a explicação do quadro concetual que caracteriza a problemática, a forma pessoal de colocar o problema e de lhe dar resposta, embora dentro

do quadro teórico selecionado, tendo a construção da problemática finalizado a partir do momento em que se constrói o modelo de análise. Ainda com estes autores: “*é a problemática a charneira que articula os dois primeiros atos do processo científico: rutura e construção*” (1992: 103). Na presente investigação a problemática em questão é o financiamento do ensino superior e o problema em estudo é, face aos cortes do financiamento público, de que forma as IES fazem face a este decréscimo através da diversificação das fontes de financiamento e em que medida este financiamento pode influenciar a autonomia das IES.

Como referem Quivy e Campenhoudt (1992), a pergunta de partida de uma investigação constitui um primeiro modo de colocar em prática uma das componentes essenciais do processo científico que é a rutura com os preconceitos, o senso comum e as noções prévias. De acordo com estes autores, uma boa pergunta de partida deve obedecer aos seguintes critérios: a) clareza – que respeitam à precisão e concisão na formulação da pergunta, é necessário que a pergunta não permita confusões, sendo uma pergunta ampla ou muito aberta, ao contrário de uma pergunta vaga ou imprecisa; b) exequibilidade – que respeita ao realismo do trabalho a desenvolver, tendo em conta o tempo, o orçamento, a abertura do terreno a investigar, adequada aos recursos pessoais e materiais de que se dispõe; c) pertinência – respeitam ao registo, que pode ser explicativo, normativo, preditivo, etc., em que se enquadra a pergunta e, neste sentido, não deverá ser uma pergunta moralizadora, deve procurar a compreensão ao invés de julgar, não deve ser uma pergunta de cariz filosófico, deve ser uma pergunta aberta com a possibilidade de encarar várias respostas, deve abordar o estudo do que existe ou existiu e deve ter uma intenção compreensiva ou explicativa.

De acordo com Yin (2011), uma questão de investigação não reflete somente aquilo que o investigador pretende estudar, mas deve ter uma posição atrativa em relação à literatura existente sobre o tema. Ter um bom conjunto de questões de pesquisa ajuda o investigador a estabelecer a linha de ação a seguir, no sentido de saber que documentação procurar, delimitar o campo de pesquisa, definir métodos de recolha de dados e definir o posicionamento do estudo em relação ao conjunto da literatura existente. As questões de investigação são formuladas com o objetivo de investigar os fenómenos no seu contexto natural e em toda a complexidade que os envolve, é privilegiada a compreensão do comportamento a partir da perspectiva dos indivíduos na investigação, sendo as causas

exteriores consideradas secundárias e os dados recolhidos normalmente do contato aprofundado com os indivíduos, no seu contexto natural (Bogdan & Biklen, 1994).

Para compreender a política de diversificação das fontes de financiamento das IES portuguesas, esta investigação teve como finalidade clarificar de que forma os dirigentes dessas instituições (reitores/presidentes/diretores das unidades orgânicas/presidentes ou membros dos Conselhos Gerais) interpretam a autonomia universitária e procuram fontes alternativas de financiamento, no mundo empresarial ou da filantropia.

Assim, foi definida a seguinte questão de partida:

Qual o papel que a diversificação das fontes de financiamento poderá desempenhar no futuro do ensino superior português?

A partir desta pergunta, surgiram outras que se constituíram como questões orientadoras da investigação: a) Quais as políticas de financiamento do ensino superior público português nas últimas décadas? b) Qual o contributo de cada fonte de financiamento no orçamento total das instituições? c) De que forma o financiamento recebido é distribuído pelas atividades de formação e de ensino? d) Quais as condições contratualizadas entre patrocinadores às instituições? e) Como gerem as instituições a sua autonomia num quadro de “abertura” ao financiamento externo?

No desenvolvimento desta investigação partiu-se de três pressupostos básicos: a) a educação e o ensino superior são, em paralelo, um investimento público e privado, com custos e benefícios, públicos e privados; b) os custos do ensino superior são partilhados pelas famílias e/ou estudantes, contribuintes ou governos, instituições filantrópicas e mecenas; c) é possível encontrar um equilíbrio na partilha dos custos entre as partes, de modo a que esta modalidade seja frequentada por todos os que o desejem, numa perspetiva de democratização e equidade. A partir destes pressupostos foram definidos os seguintes objetivos:

- Descrever as políticas de diversificação de fontes de financiamento das IES;
- Analisar as potencialidades dessas políticas no fomento e reforço do financiamento externo;
- Identificar os desafios que se colocam ao governo das IES, nomeadamente no que se refere à sua autonomia, decorrentes da diversificação das fontes de financiamento;

- Desenvolver ferramentas que apoiem a diversificação estratégica das fontes de financiamento das IES.

7. Recolha de Dados

7.1 Leituras

Todo o trabalho de investigação está inscrito num *continuum* e pode ser contextualizado em relação ou dentro de correntes de pensamento que o precedem ou influenciam, sendo importante situar o trabalho em relação aos quadros conceituais existentes (Quivy & Campenhoudt, 1992). Para este efeito, consideram Quivy e Campenhoudt (1992) que é necessário escolher cuidadosamente e organizar as leituras a efetuar para que se possa ter o máximo de rendimento, o que implica um método de trabalho elaborado com correção, de modo a evitar a *bulimia livresca* (1992: 49).

Assim, para a escolha e organização das leituras no âmbito de uma investigação, estes autores propõem alguns princípios gerais, que podem ser adaptados com flexibilidade: a) começar pela pergunta de partida – o trabalho deve ter um fio condutor e essa pergunta tem esta função, embora possa ser modificada ao longo do estudo; b) selecionar as leituras de modo a não sobrecarregar, orientando para leituras que contenham reflexões de sínteses ou artigos, sendo preferível a leitura aprofundada e crítica de alguns textos bem escolhidos, que podem nortear melhor o que se pretende estudar e depois conduzir a leituras mais vastas; c) procurar documentação que vá além da apresentação de dados e inclua análises e interpretações; d) escolher literatura que apresente abordagens diversificadas sobre o fenómeno que se pretende estudar; e) dar tempo para a reflexão pessoal e à partilha de pontos de vista com pessoas experientes.

Devo confessar que no início, uma vez que estava inserida de uma forma mais profunda na área de Formação de Adultos e não na Economia da Educação, sofri desta *bulimia livresca* descrita pelos autores. Queria obter toda a informação que conseguisse, chegando a adquirir textos ou livros que depois verifiquei não terem utilidade para a investigação que queria desenvolver. À medida que o projeto foi avançando, a teoria foi ficando mais consolidada e também após a realização das primeiras entrevistas, foi possível delimitar melhor o campo em estudo, selecionando de uma forma mais cuidada

a informação que pretendia. Também o facto de o estudo ter um limite temporal fez com que me tornasse mais seletiva nas leituras.

7.2 A entrevista semi diretiva

Como referem Amado e Ferreira (2013), a entrevista consiste num dos meios mais poderosos para obter informações em diversos campos e para chegar ao entendimento das pessoas. De uma forma geral, estes autores apresentam as seguintes definições de entrevista: a) um meio de transferência de informação de uma pessoa para outra, consistindo num método por excelência de recolha de dados; b) uma troca com vários condicionantes (emoções, necessidades, influências interpessoais) reconhecidos e controlados através de um sólido plano de investigação e c) uma conversa intencional orientada por objetivos precisos. Quivy e Campenhoudt (1992) consideram-na como um método apropriado para recolher a análise do sentido que os indivíduos dão às suas práticas e aos acontecimentos que vivem, às leituras que fazem das suas próprias experiências.

Quanto à estrutura, as entrevistas podem ser classificadas como estruturadas ou diretivas, semi estruturadas ou semi diretivas, não estruturadas ou não diretivas e entrevistas informais. Quanto às suas funções, podem ser classificadas como entrevistas de investigação-controlo, de diagnóstico-caraterização e terapêuticas (Amado & Ferreira, 2013). Na presente investigação, foram escolhidas as técnicas de recolha e análise documental e as entrevistas semi-diretivas ou semiestruturadas ou qualitativas, com a função de diagnóstico-caraterização, tendo como objetivo fornecer pistas para a caraterização de um processo em estudo, a seguir caraterizadas.

As entrevistas semidiretivas são, provavelmente, o modo dominante de realizar entrevistas no âmbito da abordagem qualitativa (Yin, 2011) e podem constituir a estratégia principal de recolha de dados, sendo utilizada para “*recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito*” (Bogdan & Biklen, 1994: 134) e compreender os entrevistados nas suas próprias palavras e a forma como dão sentido às suas vidas e ações, objetivo que serve um dos princípios fundamentais da investigação qualitativa que permitem descrever a complexidade do social, a partir da perspetiva dos entrevistados (Yin, 2011), o que permite ao investigador a perceção de como os sujeitos interpretam a realidade. Uma entrevista, como refere Stake (2007) “... *é a via principal para as*

realidades múltiplas” (2007: 81), e consiste numa conversa intencional entre duas ou mais pessoas, dirigida por uma pessoa e com o objetivo de recolher informação sobre uma ou mais pessoas, tendo um formato próprio no caso de uma investigação qualitativa. Quivy e Campenhoudt (1992) consideram que as leituras e as entrevistas devem ajudar a constituir a problemática de investigação, uma vez que as leituras ajudam a fazer o balanço dos conhecimentos relativos ao problema de partida e as entrevistas contribuem para a descoberta de aspetos a considerar e alargam ou retificam o campo de investigação das leituras, sendo as duas complementares e mutuamente enriquecedoras. De acordo com Bogdan e Biklen (1994), nas entrevistas semiestruturadas, há a certeza de obter dados que permitem a comparação dos sujeitos, apesar de se perder a oportunidade de perceber de que forma os sujeitos estruturam o tema em questão. Por outro lado, Yin (2011) considera que neste tipo de entrevistas, a relação entre entrevistador e entrevistado não é restrita, dado não se tratar de um conjunto de questões fechadas, como é o caso do questionário ou de entrevistas mais diretivas, que o investigador não pretende assumir nenhum papel durante a entrevista, seguindo o modo mais conversacional já referido, podendo a ordem das questões e por vezes até as questões variarem de acordo com cada entrevistado, consoante o rumo da conversa, construindo o investigador uma *relação individualizada* (Yin, 2007: 134) com cada entrevistado e também permite a oportunidade de criar uma interação em dois sentidos, podendo até o entrevistado colocar questões ao investigador. Aqui torna-se fundamental a capacidade de ouvir o sentido do que está a ser transmitido ou, como referem Amado e Ferreira (2013), uma relação de escuta ativa e metódica, embora esta relação não seja fácil. Yin (2011) salienta que o facto de ser uma metodologia de carater mais aberto, faz com que o investigador despenda alguma energia mental pois tem de estar muito atento e a realização de mais do que uma deste tipo de entrevistas durante um dia fará com que o investigador se sinta *mentalmente exausto* no final do dia, mas com um acréscimo de energia física (2011: 135).

7.2.1 Uma boa questão

Numa entrevista desta natureza, é necessário que as questões sejam abertas, para que o entrevistado possa usar as suas próprias palavras, não planeadas pelo investigador, para apresentar as suas impressões. Além disso, e como refere Yin (2011), a forma como o investigador se apresenta e ao seu trabalho, o modo como entra na entrevista são importantes na condução da mesma e também na relação que se estabelece com o

entrevistado, colocando-o mais ou menos confortável ou mais ou menos recetivo e responsivo às questões. Da mesma forma, as saídas também têm a sua importância, uma vez que, pode acontecer que o entrevistado “*baixe a guarda*” (2011: 140) por considerar que a conversa está a terminar e sentir-se confortável e fornecer mais informação e pode acontecer que a conversa se prolongue além do desejado, pois a cada intervenção do entrevistador, o entrevistado pode tender a reagir e aqui Yin (2011) sugere que se deixe o entrevistado ter a última palavra.

Em relação à forma como a entrevista pode decorrer, Yin (2011) apresenta algumas sugestões, lidas no sentido de aprender com as pessoas e não tanto de as estudar. Assim, o entrevistador deve ser modesto na quantidade de vezes que fala, falando muito menos que o entrevistado, evitando-se questões cuja resposta possa ser apenas sim ou não, uma vez que os pormenores são revelados a partir de perguntas que exigem exploração, devendo o investigador assumir uma postura flexível, no sentido de responder a uma situação imediata e não se agarrar a um conjunto de estereótipos pré estabelecidos, sendo importante criar um ambiente onde os entrevistados se sintam à vontade (Quivy & Campenhoudt, 1992). Deve também evitar-se fazer muitas questões ao mesmo tempo, uma vez que questionar não significa interrogar (Yin, 2011) e, desta forma, se demonstra interesse nas informações do entrevistado e mantém-se o aspeto de uma conversa normal. Se o entrevistado for parco em algumas informações, o entrevistador pode assumir uma postura mais ativa e pedir ao entrevistado para explorar um pouco mais ou perguntar porquê. Outra sugestão é o facto de não se ser diretivo na condução da entrevista, uma vez que se pretende que os entrevistados estabeleçam as suas prioridades e descrevam os factos da forma como os apreendem e assim a sequência inicial das questões pode ser alterada ao longo da entrevista, é importante algum equilíbrio para estabelecer algumas fronteiras dentro da não diretividade e da abertura, no sentido de permitir ao entrevistado exprimir-se livremente e até sair um pouco do tema em questão quando necessário. A neutralidade do investigador é outra característica referida e inclui as componentes verbais e não verbais da conversa, tentando não direccionar as entrevistas para o que o investigador pretende, o que vai condicionar as respostas dos entrevistados e fazer com que estes criem reações de concordância ou contra o investigador ao invés de expressarem a opinião sobre o tema. No entanto, é consensual entre o campo da investigação qualitativa que a neutralidade pura pode não existir, uma vez que estas entrevistas constituem uma interação entre o investigador e os entrevistados e ocorrem no contexto

natural, sendo inevitável que o investigador deixe transparecer alguns dos seus pontos de vista, resultando num *texto negociado* (2011: 138). Outro aspeto referido é a manutenção de uma afinidade, uma empatia com o entrevistado, no sentido de ser responsável no uso de palavras, termos, temas que possam de alguma forma magoar ou prejudicar o entrevistado. Yin (2011) refere que podem existir ocasiões, planeadas ou não, em que o investigador se depara com mais do que um entrevistado, mas que é possível tratar pequenos grupos (entre 2 a 3 pessoas) como adjuntos ou como colegas e manter a entrevista ao nível individual e não de grupo. A partir deste número de pessoas, é necessário considerar uma entrevista *focus group*.

7.2.2 Informantes-chave

Sendo o estudo de caso dinâmico e interativo, de carácter naturalista, consideram Amado e Freire (2013), que é exigido trabalho de campo, ou seja, o contato mais ou menos prolongado do investigador com os indivíduos que pertencem à realidade que se pretende estudar, sendo assim crucial a identificação de contextos apropriados, a obtenção da permissão e do apoio dos indivíduos que sejam relevantes para a realização do estudo, os informantes chave (2013: 136; Quivy & Campenhoudt, 1992). Por outro lado, é necessário caracterizar correta e adequadamente a situação do contexto do caso, necessitando o investigador, nesta fase, de recolher dados, recorrendo a várias técnicas de recolha, sendo que na presente investigação foi escolhida a entrevista semi-diretiva a informantes privilegiados (Amado & Freire, 2013; Quivy & Campenhoudt, 1992).

As pessoas que se devem entrevistar estão relacionadas com o que se pretende da investigação, sendo na conceção desta que se decide quem se vai entrevistar, devendo ser alguém com quem se possa aprender o máximo (Amado & Ferreira, 2013). Quivy e Campenhoudt (1992), consideram que existem três categorias de pessoas que podem ser interlocutores válidos para uma entrevista. A primeira categoria refere-se a docentes, investigadores especializados e peritos que podem ajudar no conhecimento do terreno em estudo, ajudar na investigação, a segunda refere-se a testemunhas privilegiadas dos fenómenos a investigar, indivíduos que pela sua profissão, responsabilidades, percurso, estejam próximas do fenómeno que se pretende estudar, pertencem ou podem ser exteriores ao público em que se foca o estudo, mas sempre muito relacionadas. A terceira categoria refere-se ao público a que o estudo concerne diretamente, sendo importante

neste caso que as entrevistas cubram a diversidade do público envolvido. Referem estes autores que as entrevistas com as pessoas das segunda e terceira categorias são aquelas que oferecem maiores riscos de desvio, devido a uma ilusão de transparência (1992: 70), uma vez que estão diretamente envolvidos na ação podem ter tendência a explicar e justificar as suas ações e a subjetividade, a proximidade e a visão parcial são característicos deste tipo de entrevistas, sendo por isso indispensável muito espírito crítico e técnica para contornar estas questões.

Na presente investigação, foi a segunda categoria de interlocutores que foi escolhida, uma vez que as entrevistas junto dos atores institucionais pretendiam averiguar os procedimentos das diversas instituições de ensino superior na procura, seleção e a escolha e utilização das fontes externas de financiamento. O conhecimento da opinião destes atores sobre o futuro da diversificação das fontes de financiamento e a discussão de que forma e até onde este processo externo de financiamento permite conhecer que tipo de influência pode ter no futuro e o presente do ensino superior português.

No presente estudo, pretendeu-se estudar todas as IES públicas da Área Metropolitana de Lisboa, o que totalizaria cerca de 50 entrevistas, a indivíduos com cargos de chefia das IES. No entanto, apenas foi possível realizar 34 entrevistas. No total, foram realizadas 37 entrevistas, sendo que às dos indivíduos relacionados com a gestão das IES acresce as 3 entrevistas realizadas a representantes de entidades patrocinadoras das IES.

Os informantes chave foram os dirigentes das IES, que podiam ser diretores ou presidentes das universidades ou dos institutos superiores politécnicos e respetivas escolas, assim como diretores financeiros, diretores executivos e elementos dos Conselhos Gerais. Foram considerados informantes chave pois estão ou podem estar envolvidos nas tomadas de decisão relativas à aplicação do financiamento das IES, por se assumir que estes indivíduos têm um conhecimento amplo sobre a situação do ensino superior em Portugal, partindo da perspetiva dos cargos que ocupam e enquanto cidadãos. Também pelo facto de estes atores viverem, experienciarem e tentarem dar respostas no seu quotidiano, aos problemas resultantes dos cortes de financiamento no ensino superior, dentro da IES a que presidem ou onde trabalham e porque podem dar indicações de fontes alternativas de financiamento e se estas novas fontes exigem contrapartidas e em que medida se fazem sentir na autonomia das instituições. Estas capacidades motivaram a escolha destes atores enquanto informantes privilegiados (Bogdan & Biklen, 1994). Após

algumas entrevistas, foi possível a identificação de outros financiadores externos, considerados também como informantes chave, uma vez que poderiam dar a sua perspectiva em dois níveis. Por um lado, como financiadores e desta forma perceber como estas entidades que representam escolhem as IES a financiar e quais as contrapartidas que exigem e, por outro, como cidadãos, podem oferecer uma outra visão sobre o ensino superior em geral e do ensino superior no quadro da sua relação com o mercado de trabalho.

A tabela seguinte mostra o plano inicial de realização de entrevistas e as que foram efetivamente realizadas.

Tabela 13: Número de entrevistas previstas e realizadas

Instituições	Entrevistas previstas	Entrevistas realizadas	Atores institucionais entrevistados
Universidades	33	18	3 diretores financeiros, 14 diretores UO, 1 diretor executivo, 1 elemento CG
Institutos Politécnicos	17	16	2 elementos CG, 2 diretores financeiros, 11 presidentes escolas, 1 presidente central
Total entrevistas IES	50	34	
Patrocinadores	4	3	Representantes de 1 fundação, 2 bancos
Total entrevistas	54	37	- 17 das entrevistas previstas

Dada a particularidade do horário e da exigência de funções dos entrevistados, as primeiras entrevistas realizadas foram consideradas um pré teste do guião de entrevista. Foi necessário fazer algumas alterações, nomeadamente no vocabulário, como substituir avaliação do cargo por balanço do cargo, uma vez que o termo “avaliação” colocou alguns entrevistados pouco à vontade, por um lado, por sentirem que não têm competências para fazer autoavaliação e por outro, porque num primeiro momento sentiram-se avaliados. O termo “balanço” ao invés de avaliação eliminou esta questão.

7.3 Protocolo ou guião da entrevista

Yin (2011) refere a utilização de um protocolo de entrevista, que deve conter o âmbito da investigação, mas ser modesto em tamanho e que, usado corretamente, produz uma *conversa guiada* (2011: 139), um documento que utilizado durante a entrevista e que na consideração deste autor, pode trazer mais seriedade à imagem do investigador pois os participantes podem sentir que fazem parte de uma pesquisa mais formal, séria e sentirem-se inclinados a revelar mais pormenores. Neste sentido, também Amado e Ferreira (2013) referem que estas entrevistas devem ser estruturadas em blocos temáticos, sendo esse instrumento designado de guião de entrevista, que resulta de uma preparação prévia e cuidada da mesma, que ajuda a gerir questões e relações durante a entrevista. Neste guião devem constar a formulação de problemas, os objetivos a alcançar, as questões orientadoras e questões de recurso para quando o entrevistado não entra em explicações mais profundas. Consiste assim, conforme Amado e Ferreira (2013) num “*referencial organizado que permite obter o máximo de informação com o mínimo de perguntas*” (2013: 214).

Os objetivos da entrevista organizam-se em gerais e específicos, começando por um bloco de apresentação onde são explicados ao entrevistado o estudo e os objetivos da entrevista, colocando o entrevistado como colaborador e à vontade, explicar como vai decorrer a entrevista, garantir a confidencialidade e mostrar disponibilidade para esclarecer questões que o entrevistado possa ter (Amado & Ferreira, 2013).

Os blocos seguintes, conforme Amado e Ferreira (2013), servem para orientar a entrevista no sentido das temáticas que se quer explorar e a sua elaboração deve ter por base diversas fontes, na presente investigação, a revisão de literatura e conversas prévias com pessoas ligadas ao tema. Deve ser testado previamente por forma a averiguar da necessidade de fazer alterações e se está bem conseguido no sentido de se obter as informações que se pretendem. Durante a entrevista, refere Yin (2011), o investigador também assume uma postura de constante análise, no sentido de perceber quando é preciso alterar a ordem das questões ou que temas abordar a partir das respostas do entrevistado.

No que se refere às questões da entrevista, estas devem ser, de acordo com Amado e Ferreira (2013): a) abertas – dando a possibilidade ao entrevistado de se exprimir com o seu vocabulário próprio e minimizar a imposição de respostas, evitando perguntas que

originem respostas como “sim” ou “não”; b) singulares – devem conter apenas uma ideia, evitando possíveis tensões e confusões no entrevistado; c) claras – utilização de linguagem clara e no espectro do vocabulário do entrevistado e d) neutrais – não devem “*minar a neutralidade com respeito ao que diz o entrevistado*” (2013: 217), tentando criar um ambiente confortável para o entrevistado, de confiança e sem juízos de valor. Deve ainda procurar-se um equilíbrio na abertura das questões no sentido de, por um lado, não limitar o entrevistado e, por outro, para não haver desvios muito significativos em relação aos objetivos de investigação.

7.3.1 Guiões das entrevistas aos dirigentes das IES

Após um período inicial de pesquisa documental, foi elaborado um guião de entrevista a estes atores, baseado nas leituras efetuadas e nos objetivos da pesquisa em curso:

1. Clarificar de que forma os dirigentes dessas instituições (reitores/presidentes) interpretam a autonomia universitária e procuram fontes alternativas de financiamento, no mundo empresarial ou da filantropia.
2. Perceber o papel que a diversificação das fontes de financiamento poderá desempenhar no futuro do ensino superior português, nas seguintes questões:
 - a) As políticas de financiamento do ensino superior público português nas últimas décadas
 - b) O papel de cada fonte de financiamento no orçamento total das instituições
 - c) O peso das actividades de extensão, de ensino e investigação nomeadamente em termos financeiros
 - d) A existência ou não de contrapartidas por parte dos patrocinadores das instituições
 - e) A forma como as instituições gerem a sua autonomia num quadro de “abertura” ao financiamento externo.

Assim, o guião aos dirigentes das IES (anexo C) continha 6 blocos com os seguintes temas:

- Bloco A – Caracterização dos entrevistados

Pretendeu-se conhecer qual o percurso académico e profissional dos entrevistados e como ocorreu até ocupar o cargo onde se encontravam atualmente, se o seu percurso profissional e académico facilitou de alguma forma as funções desempenhadas no presente e qual o balanço que fazem do cargo, particularmente, tendo em conta a conjuntura económica e social do país;

- Bloco B – Visão sobre o ensino superior

Este bloco pretendia averiguar qual a visão, opinião, expectativas dos entrevistados relativamente ao ensino superior público português, quais as preocupações, ideias em relação ao futuro a partir da situação atual. Também averiguar qual a posição dos entrevistados relativamente à existência de ensino privado, enquanto conceito e em termos da sua situação atual e a experiência portuguesa nesta área e o contraste com o ensino público. Finalmente, tendo o processo de Bolonha alterado a face do ensino superior português, qual a opinião dos entrevistados relativamente à implementação e adequação do processo ao contexto nacional e as possíveis razões e impactos mais ligados à área económica.

- Bloco C – Financiamento do Ensino Superior público

Pretendeu-se conhecer a posição dos entrevistados relativamente ao conceito e à filosofia da partilha de custos, principalmente por parte dos estudantes, perceber a posição dos entrevistados relativamente à educação como bem público ou bem privado e ainda compreender a sua visão relativamente a qual deve ser o papel do Estado perante o ensino superior público e em que medida este papel está a ser ou não cumprido pelo Estado, de uma forma geral.

- Bloco D - Estratégias de obtenção de fundos pela instituição

De uma forma mais particular, este bloco teve como objetivo averiguar quais as receitas próprias das IES, de que forma desenvolvem as suas estratégias de financiamento e onde procuram fontes alternativas de financiamento para fazer face aos cortes sucessivos do OE, que dificuldades encontram na sua gestão por via destes cortes orçamentais e quais as estratégias de marketing que desenvolvem e qual a atitude das IES na procura de outras fontes e quais as alternativas possíveis de financiamento do ensino superior público, para além do Estado e dos alunos.

- Bloco E - Patrocinadores ou mecenas

Neste bloco pretendeu-se perceber se existem mecenas nas IES, identificar alguns, compreender em que moldes ocorre o patrocínio ou o mecenato e se existem algumas contrapartidas relacionadas com as ofertas ou serviços disponibilizados pelos mesmos. Pretendeu-se também compreender como é a cultura de mecenato em Portugal.

- Bloco F - Autonomia e Missão do ensino superior

Pretendeu-se conhecer qual a opinião dos entrevistados sobre a autonomia do ensino superior e de que forma a sentem na prática, no seu quotidiano, nas tomadas de decisão, na lei. Num quadro de financiamento externo, pretendeu-se averiguar a posição dos entrevistados relativamente à possível influência ou ingerência que este financiamento pode ter na autonomia. Neste sentido, foi também com a intenção de perceber se a entrada de membros externos no CG do ensino superior poderia ter alguma inferência na autonomia das IES. Finalmente, com todos estes fatores, pretendeu-se perceber qual a visão que os entrevistados têm da missão do ensino superior e quais as condições que podem facilitar ou dificultar a prossecução desta missão.

- Bloco G – Agradecimento e Encerramento da Entrevista

Antes de finalizar a entrevista, foi questionado aos entrevistados se pretendiam acrescentar alguma informação que considerassem relevante para o estudo, o que alguns fizeram. Depois, agradei a colaboração dos entrevistados e informei que enviaria o estudo após a sua realização.

7.3.2 Guião da entrevista aos patrocinadores

Após as entrevistas a estes atores, tomou-se conhecimento de alguns financiadores, mecenas e patrocinadores, tendo sido entrevistados três. As entrevistas a estes atores tiveram por base os seguintes objetivos:

1. Conhecer a opinião do entrevistado relativamente ao papel do Ensino Superior no país;

2. Compreender o processo de decisão utilizado na seleção da instituição de ensino superior a ser financiada
3. Perceber em que moldes decorre o financiamento;
4. Conhecer o conteúdo e a forma como são elaborados os protocolos;
5. Perceber qual a autonomia na utilização do financiamento concedido;
6. Perceber se existem contrapartidas e quais;
7. Conhecer a duração usual dos protocolos;
8. Perceber se as IES necessitam de prestar contas face ao apoio concedido
9. Conhecer a percentagem que representa o financiamento atribuído no orçamento total da instituição que financia.

Os entrevistados foram dois atores nas entidades bancárias, e o dirigente de uma fundação e foram contactados telefonicamente. Tentou-se uma entrevista com a Fundação Calouste Gulbenkian, por unanimidade dos entrevistados, classificada como o verdadeiro mecenas do ensino superior português, mas foi negada várias vezes com o argumento de que recebiam muitos pedidos neste sentido e como tal, não foi possível a concessão da entrevista. As entrevistas decorreram sem interrupções. Numa das entidades bancárias, a entrevista começou com dois atores e finalizou com um, devido a questões profissionais

O guião da entrevista aos patrocinadores/financiadores (anexo D) continha quatro blocos, a saber:

- Bloco A – caracterização dos entrevistados

Com este bloco, pretendia conhecer o percurso académico e profissional dos entrevistados, de que forma tinham chegado ao cargo atual e se alguma vez tinham desempenhado funções a nível do ensino superior público.

- Bloco B – Visão sobre o ensino superior

Na ótica de empregadores, pretendeu-se perceber qual a opinião dos entrevistados quanto ao papel do ES no desenvolvimento da sociedade e económico, qual a sua visão relativamente ao ES português, nomeadamente em termos de diversificação da oferta e qualidade, conhecer a opinião dos entrevistados sobre o ES privado, identificar a familiaridade do entrevistado com o processo de Bolonha e analisar a opinião do entrevistado sobre este processo, nomeadamente acerca do seu impacto na qualidade do ensino, nas competências dos jovens graduados e na empregabilidade.

- Bloco C – Financiamento do ES público

Pretendeu-se compreender a opinião dos entrevistados no que concerne às necessidades de licenciados no país, à emigração de pessoas qualificadas. Noutro plano compreender a visão dos entrevistados sobre a dualidade bem público/bem privado relativamente à educação e qual o papel do Estado perante o ensino superior e se este papel tem sido bem desempenhado, perceber a posição dos entrevistados relativamente à autonomia do ES e sobre a entrada de membros externos na governança do ensino superior e, finalmente, a posição dos entrevistados relativamente à partilha de custos.

- Bloco D – Instituições financiadas

Sendo patrocinadores das instituições, neste bloco procurou-se perceber quais as instituições financiadas, se públicas ou privadas ou ambas, as bolsas e prémios aos alunos, quais os motivos e critérios de escolha da IES a financiar ou do aluno a apoiar, perceber quais os benefícios financeiros dados às instituições e quais as contrapartidas deste apoio, identificar se existem benefícios não financeiros, perceber os moldes dos contratos realizados com as IES, qual o grau de autonomia das instituições na gestão do patrocínio atribuído, quanto representa este benefício no orçamento da instituição patrocinadora e na IES patrocinada e se é exigido às IES financiada um relatório da aplicação dos fundos.

- Bloco E – Agradecimento e Encerramento da Entrevista

Antes de finalizar a entrevista, foi questionado aos entrevistados se pretendiam acrescentar alguma informação que considerassem relevante para o estudo, o que alguns fizeram. Depois, agradei a colaboração dos entrevistados e informei que enviaria o estudo após a sua realização.

8. O estudo

8.1 As entrevistas

A sequência das questões deve ser em função do desenvolvimento da entrevista. Amado e Ferreira (2013) aconselham que se comece por questões que envolvam experiências próximas e atuais, por forma a “quebrar o gelo”, que não se emitam opiniões e que se deixem as questões mais específicas, de opinião, para fases

intermédias ou finais. Nas entrevistas realizadas na presente investigação, posso afirmar que aconteceu um pouco de tudo. Assim, em algumas entrevistas, segui mais ou menos o guião, noutras, os entrevistados, tendo sido informados previamente sobre o conteúdo da entrevista, começavam logo a falar dessas questões. Noutras entrevistas, os entrevistados respondiam a várias questões numa só e noutras ainda a ordem das questões foi completamente alterada. De uma forma geral, foi possível criar um ambiente confortável e de confiança com os entrevistados, levando-os a fornecer as informações pretendidas e até a confidenciarem alguns desabafos de situações em que se sentiam tristes ou revoltados.

Ao longo de três anos foram feitas diversas tentativas de contacto, três por ano, no início, no meio e no final do ano, através de e-mail (anexo B), para que fossem concedidas as entrevistas. No primeiro ano foram realizadas 19, no segundo ano, 15 e no terceiro ano 3. Alguns atores que não responderam às primeiras solicitações, responderam após a segunda ou terceira tentativa, por um lado penso que, pela insistência, por outro, porque ocorreram mudanças de mandato e os novos dirigentes acederam na realização da entrevista. Na maior parte dos casos em que as entrevistas não foram realizadas, não houve qualquer resposta aos e-mails, num dos casos foi-me dito perentoriamente que não era possível a realização da entrevista e, finalmente, houve três casos em que a entrevista estava marcada, desloquei-me ao local para o efeito mas depois fui informada pela secretária dos respetivos que apareceram compromissos inadiáveis, foram apresentadas desculpas e a promessa de agendamento para outra altura, mas que nunca se concretizou, pois após nova tentativa de contato já não houve resposta. Numa das IES que não facultou qualquer entrevista, foram enviados vários e-mails a nível central, depois para cada escola, onde numa delas, após a solicitação do envio do guião da entrevista, informou que não tinha competências nem capacidade para responder às questões.

Sobre a condução das entrevistas, para além da preparação cuidada, exige também um estilo específico de interação e tem associado um conjunto de questões que se prendem com a sua validade enquanto instrumento científico (Amado & Ferreira, 2013). Bogdan e Biklen (1994) e Amado e Ferreira (2013) apresentam algumas sugestões neste sentido e assim, na sua ótica, o entrevistador deve: a) ter uma postura de quem quer aprender; b) ganhar a confiança do entrevistado; c) evitar dirigir muito a entrevista, dando mais a palavra; d) demarcar-se do estilo interrogatório e não cortar a palavra ao entrevistado; e) não influenciar o entrevistado; f) seguir o diálogo do entrevistado com

gestos verbais ou não verbais; g) manter a neutralidade; h) não restringir a temática abordada, dando espaço de expressão ao entrevistado, que possibilita alargar os temas e recolher informação não esperada mas relevante; i) esclarecer os quadros de referência utilizados pelo entrevistado; j) certificar-se que o entrevistado entende e é entendido; l) se houver necessidade de tomar notas, fazê-lo com discrição. Silva (2002, cit por Amado & Ferreira, 2013) refere que a boa questão não está no guião que foi concebido antes mas a partir do que diz o entrevistado, e todas estas condicionantes implicam que o investigador tenha sempre uma atenção constante aos processos de modo a corrigi-los e melhorá-los (Amado e Ferreira, 2013).

8.2 Os atores

Sendo entrevistas a atores cujo cargo e funções são extremamente exigentes, cada entrevista decorreu de forma diferenciada. Assim, não houve uma única entrevista em que não tivesse ocorrido uma ou várias interrupções, fosse através de telefonemas ou através de pessoas que apareciam à porta por qualquer motivo ou com papéis para assinar, o que não tornou a entrevista totalmente fluída. Em outras situações e por motivos inesperados que aconteceram no momento, foi necessário interromper a entrevista e continuá-la numa outra ocasião, uma das vezes com quase duas semanas de intervalo e uma das entrevistas foi feita em quatro vezes, outra em três. Uma ou outra situação fui informada de que era a única hipótese que tinha, aquela hora e aquele dia e não mais. Em duas ocasiões, esperava uma pessoa para a entrevista, mas apareceram duas, por estarem dentro de áreas diferentes, o que ajudou a colocar mais e outro tipo de questões. Numa das situações foram entrevistados ao mesmo tempo e na outra, começou com um entrevistado, depois foi partilhada algum tempo pelos dois e depois o primeiro entrevistado saiu e ficou o segundo. Sendo apenas dois entrevistados, a entrevista foi considerada individual, como Yin (2011) refere. Mas na generalidade dos casos, todos os entrevistados se dispuseram a facultar mais informação caso fosse necessário. Independentemente das condições descritas e em todos os casos, sinto-me profundamente agradecida aos que acederam a ser entrevistados, apesar da sua agenda tão ocupada, pois à sua colaboração devo a conclusão deste trabalho. Para além do privilégio de ter conversado com pessoas com percursos interessantíssimo, tive também oportunidade de conhecer instituições e salas lindíssimas, de património belíssimo e valor inestimável, umas mais modernas, outras mais clássicas, mas todas incríveis. As entrevistas

decorreram ou nos gabinetes dos diretores ou presidentes, nas salas de reuniões da presidência, em outras salas disponíveis no caso de diretores financeiros, executivos. No caso dos patrocinadores, as entrevistas decorreram no seu local de trabalho, numa sala disponível para o efeito. Em todos os casos, somente eu e os entrevistados estivemos presentes. Por vezes, principalmente no início da realização da entrevista, algum nervosismo e ansiedade foram sentidas, mas foram sendo atenuadas e ultrapassadas à medida que foram sendo realizadas. Sendo o foco principal a questão do financiamento, muitos entrevistados mostravam-se algo apreensivos, alguns até desconfiados, das intenções do trabalho e do investigador. Em todos os casos, esses sentimentos e apreensões foram sendo diluídos ao longo da entrevista, que, sem perder o foco no tema da investigação, se tornou mais uma conversa e, em alguns casos, houve espaço para desabafos, a confissão de alguns receios e por vezes até alguma irritação e tristeza na abordagem de determinados temas. Parece que no início, de alguma forma, alguns entrevistados consideraram a entrevista como uma espécie de avaliação de desempenho e de prestação de contas, que também foi sendo diluído ao longo do decorrer da conversa. Cada vez mais o conceito de entrevista semi estruturada faz sentido pois, o investigador necessita de uma linha de condução para tentar responder às suas questões de partida, mas ao mesmo tempo, a abertura suficiente para que o entrevistado coloque novas questões, tornando-se também uma situação de partilha, onde os papeis de cada um, entrevistado e entrevistador, ficavam por vezes diluídos. Ao agradecer aos entrevistados pela colaboração no final das entrevistas, recebi um agradecimento de volta fosse porque nunca tinham pensado em determinados assuntos de determinada forma, por considerarem que é um trabalho importante a desenvolver ou simplesmente porque foi uma boa conversa. De salientar também que muitas das entrevistas tinham prazo de tempo, era estipulado uma hora em que se tinha que acabar pois os entrevistados tinham compromissos a seguir e em algumas dessas vezes, os compromissos foram adiados para que a entrevista fosse concluída. Também um outro fator que considero relevante foi o facto de numa ou outra entrevista, ter que reformular as questões pois os entrevistados assumiram que não tinham domínio na matéria, principalmente as relacionadas com legislação específica, como o RJIES, dado a inexperiência no cargo e a falta de tempo para ter consultado os documentos legais ou por desconhecimento dos mesmos. Quando estas situações ocorreram, coloquei a responsabilidade em mim própria, no sentido de ter sido uma incorreção da minha parte ter colocado a pergunta, descartando qualquer ideia que pudesse colocar os entrevistados menos à vontade pelo facto de não dominarem a

matéria ou arriscando de alguma forma pôr em questão a sua competência, o que colocou os entrevistados mais confortáveis, dado que quando questionados nestas temáticas mostraram alguma apreensão e afirmaram mesmo que não conseguiam responder.

A transcrição das entrevistas foi feita por mim e optei por fazê-lo primeiro porque tinha garantido a confidencialidade aos entrevistados e se outra pessoa fosse transcrever, essa confidencialidade já não era absoluta. O facto de ter uma bolsa foi um fator que me permitiu dedicar algum tempo a esta tarefa. Depois porque fui eu quem as fez e de acordo com Amado e Ferreira (2013) esta condição permite uma maior fiabilidade e finalmente, porque fui também quem as analisou e, ao fim de umas quantas transcrições, mentalmente já me encontrava a categorizar e, mais uma vez com Amado e Ferreira (2013) esta condição permite uma maior aproximação ao texto, dando uma ideia das temáticas exploradas. Amado e Ferreira (2013) referem-se ainda à questão sobre se é importante transcrever tudo ou não, afirmando que é uma questão que se baseia no bom senso e que tenha em conta os objetivos do trabalho e a transcrição da entrevista permite manusear durante a análise e permite melhor conservação e acesso aos dados. Concordo com Girardello (2008, cit por Amado & Ferreira, 2013) quando se refere á transcrição como um trabalho delicado, constituindo geralmente um espaço de intensa produção teórica. Nas transcrições foram eliminados elementos como suspiros, repetição de frases e palavras, embora mantendo a naturalidade do discurso, tornou um discurso um pouco mais fluído, também tendo em atenção que as transcrições iam ser depois enviadas aos entrevistados e que estes iam ser confrontados com o seu próprio discurso, tentei minimizar os elementos desnecessários, sem alterar qualquer construção frásica ou sentido das ideias. A transcrição das entrevistas consta no anexo E.

9. Análise de dados

Como referem Amado e Freire (2013), no estudo de caso, a recolha de dados é emergente e a análise indutiva, devendo acompanhar o mais possível, ainda que informalmente, o desenvolvimento da investigação. Para que seja uma análise exaustiva e para que concretize os objetivos da pesquisa refere Hamel (1992, cit por Amado & Freire, 2013) que a análise deve assentar na *minúcia da interrogação* (2013: 136) ou na *focalização progressiva* (idem) e que uma das condições básicas para a investigação em estudo de caso consideradas por Yin (1989, cit por Amado & Freire, 2013), é conseguir

redefinir as questões perante a existência de variados e múltiplos dados recolhidos, em virtude do tempo que se passa no terreno.

9.1 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo consiste numa técnica de análise que tem como finalidade realizar inferências, baseadas numa lógica explícita sobre determinado conteúdo do qual as características foram inventariadas e categorizadas, tendo por base os dados que o investigador possui, dissociados do contexto original e das condições em que foram produzidos, onde o investigador recria um novo contexto para esses dados por forma a enquadrá-los nos objetivos da investigação (Vala, 1994). Para a realização de inferências a partir dos dados, recorre-se a um sistema de conceitos de análise *cujas articulação permite formular as regras da inferência* (1994: 104). O investigador desmonta o discurso e produz um novo discurso por um processo de *localização-atribuição de traços de significação* (idem) que resulta da interação entre as condições em que o discurso foi produzido e as condições de produção da análise. O aspeto mais importante desta análise é permitir uma representação dos conteúdos rigorosa e objetiva, através da codificação em categorias e subcategorias, por forma a captar o sentido pleno desse conteúdo por áreas não tão evidentes, constituídas pelo contexto mencionado ou condições de produção (Amado, Costa & Crusoé, 2013).

Esta técnica pode ser integrada em qualquer tipo de procedimento lógico de pesquisa e servir diferentes níveis de investigação empírica como a descrição detalhada de fenómenos (descritivo); identificar relações entre fenómenos (correlacional); e relações de causa-efeito (causal) (Vala, 1994). Em muitas situações é uma técnica não obstrusiva, uma vez que um dos problemas referidos por Vala (1994) quando se recorre a indivíduos para recolher dados, é ter a noção de que podem existir enviesamentos nas respostas, que se devem ao facto de os indivíduos se sentirem observados ou testados e pela interação que se estabelece entre entrevistador e entrevistado. Outra vantagem referida é que esta técnica pode ser utilizada sobre material não estruturado como o proveniente das entrevistas abertas ou semidiretivas (Amado, Costa & Crusoé, 2013).

Quando se procede à análise de conteúdo de, como no caso presente, entrevistas ou outros materiais e quando o investigador decide quais as direções que assume para a

sua investigação no quadro desta técnica, estão implícitas as seguintes operações (Vala, 1994):

a) delimitar os objetivos e definir um quadro teórico de referência, sendo necessário que o investigador se situe numa determinada abordagem de investigação e a justifique.

b) constituir um corpus documental, tendo em atenção se os dados a analisar foram produzidos tendo por base a pesquisa que se pretende levar a cabo, como é o presente, com as entrevistas semi-diretivas ou se os dados foram produzidos independentemente da pesquisa. Esta fase é complexa e dinâmica e necessita de uma ferramenta que flexibilize o processo. No caso presente foram documentos provocados (Amado, Costa & Crusoé, 2013: 310) porque resultaram do próprio processo de investigação.

c) definir categorias, uma atividade comum ao cérebro humano, por forma a reduzir a complexidade do meio ambiente e conferir-lhe significação e sentido. Aqui, o processo é semelhante, pois pretende-se *simplificar para potenciar a apreensão e se possível a explicação* (2005: 110). Consideram Amado, Costa e Crusoé (2013) que o primeiro grande objetivo deste tipo de análise é a organização de conteúdos de um conjunto de mensagens num *sistema de categorias que vão traduzir as ideias chave veiculadas pela documentação em análise* (2013: 313) e para o efeito, condensam-se os textos em unidades de sentido pertinentes em função do material que se investiga e dos objetivos do estudo.

d) definir unidades de análise, que pressupõe a definição de três tipos de unidades: registo, contexto e enumeração (Vala, 1994: Amado, Costa & Crusoé, 2013).

As categorias são o elemento chave do investigador, uma vez que a produção do discurso não obedece a lógicas previamente estabelecidas e regulares, sendo produto de convenções, símbolos, aspetos racionais e não racionais, conscientes e inconscientes, organizados num código que o investigador pretende tornar inteligível através da construção de outro código. Neste sentido, importa ter em conta o conceito de categoria que Hogenraad (1984, cit. por Vala, 1994) define como um dado número de sinais de linguagem que representa uma variável na teoria do investigador, integrando uma categoria, geralmente, um termo-chave que indica o principal significado do conceito que se pretende apreender e de outros indicadores descritivos do *campo semântico do conceito*

(2005: 111). A transição dos indicadores para os conceitos consiste numa *operação de atribuição de sentido* (idem), em que é importante controlar a validade.

Ao construir as categorias, pode partir-se de um sistema pré-estabelecido, que decorre do enquadramento teórico do investigador, das questões que quer estudar e das hipóteses, sendo as categorias definidas *a priori*. É importante detetar a presença ou ausência dessas categorias nos dados recolhidos. Ao contrário, o investigador pode construir as categorias *a posteriori*, não se baseando em qualquer quadro teórico (Vala, 1994). Amado, Costa e Crusoé (2013) classificam o tipo de procedimento em fechado, aberto ou misto. No presente caso, o procedimento foi misto, uma vez que existiam categorias prévias que decorreram das leituras efetuadas, mas após a leitura das entrevistas, apareceram novas categorias, criadas indutivamente. O processo de categorização é, como refere Bardin (1979), uma classificação de elementos que constituem um conjunto, por diferenciação e depois por reagrupamento de acordo com critérios estabelecidos previamente. A construção de categorias é baseada num exercício de interpretação (Amado, Costa & Crusoé, 2013).

Após este processo de construção, as categorias devem sujeitar-se a um processo de validação interna, em termos de: a) exaustividade, para que todas as unidades de registo sejam colocadas numa categoria; b) exclusividade, que uma unidade de registo só pertença a uma categoria (Vala, 1994); c) homogeneidade, um sistema de categorias deve referir-se a um só tipo de análise, não se misturando critérios de classificação; d) a pertinência, o sistema de categorias deve ser adaptado ao corpus em estudo e aos objetivos da investigação; e) objetividade, explicitação metódica dos critérios que levam a considerar determinada parte do conteúdo como pertencente a uma categoria e f) produtividade, devendo permitir a elaboração de novas construções a partir dos dados (Amado, Costa & Crusoé, 2013).

No que respeita à definição das unidades de análise, as unidades de registo constituem a parte do conteúdo que se caracteriza através da inclusão numa categoria, sendo os objetivos e o quadro teórico orientadores da investigação que devem definir a natureza das unidades a utilizar. Podem ser formais, onde se pode incluir a palavra, frase, a intervenção de um sujeito, e semânticas, onde a unidade mais comum é o tema ou a unidade de informação que podem ou não coincidir com as unidades linguísticas (Vala, 1994). Depois, o investigador decide procurar e recortar a mais pequena parcela de

comunicação com um sentido próprio, em função dos objetivos do trabalho e do material a analisar (Amado, Costa & Crusoé, 2013: 315).

As unidades de contexto consistem na porção mais larga que o investigador analisa quando faz a caracterização da unidade de registo, sendo a dimensão dependente da unidade de registo escolhida, sendo um suporte importante da validade e fidelidade do trabalho do investigador (Vala, 1994). Para Ghiglione e Matalon (1992), a unidade de contexto é o mais pequeno segmento de conteúdo a que o investigador se deve referir para compreender a unidade de registo.

Finalmente, a unidade de enumeração é aquela em função da qual se quantifica, e a escolha deste tipo de unidades deve ser cuidada, uma vez que diferentes tipos de unidade podem conduzir a diferentes resultados (Vala, 1994). Amado, Costa e Crusoé (2013) consideram-na como a definição dos critérios que determinam o que contar e o como contar e que, tal como nas outras fases, este processo depende das decisões relacionadas com os objetivos e o plano da investigação.

Relativamente à viabilidade e fidelidade, Amado, Costa e Crusoé (2013) referem que é importante que a análise seja válida, ou seja, fiel aos conteúdos que são analisados e é necessário ter a certeza que as categorias construídas traduzam o verdadeiro sentido dos dados, não sendo ambíguas – fidelidade das categorias (2013: 337). Se bem que na perspetiva da interpretação, ainda com os mesmos autores, é preferível o conceito de credibilidade, uma vez que esta tem por base uma *preocupação com o isomorfismo do jogo entre as realidades construídas dos observados e as realidades tal como são representadas e interpretadas pelos observadores, o que exige confirmação junto daqueles* (2013: 337). Vala (1994), considera que a questão da validade atravessa todo o processo da análise de conteúdo, uma vez que não existem questões de validade específicas, sendo necessário que o investigador se assegure e aos sujeitos que recolheu os dados que pretendia recolher. No caso da fidelidade, que Vala (1994) refere como sendo um problema comum a todas as técnicas de investigação, levanta algumas dificuldades específicas da análise de conteúdo, uma vez que qualquer conteúdo se presta a diversas interpretações, pois dois codificadores, podem chegar a resultados diferentes na análise do mesmo conteúdo e o mesmo codificador, ao longo da análise, pode não aplicar de forma idêntica os mesmos critérios de codificação. A análise de conteúdo pode implicar ou não uma quantificação. A análise de conteúdo das entrevistas da presente investigação consta no Anexo F.

9.1 a) Categorias de Análise dos Dirigentes das IES

Conforme anteriormente referido, as categorias de análise foram definidas *a priori*, a partir da leitura teórica, e *a posteriori*, a partir da análise das entrevistas. Assim, a tabela seguinte apresenta as categorias de análise das entrevistas aos dirigentes das IES:

Tabela 14 – categorias de análise de conteúdo das entrevistas às IES

Categorias	Subcategorias		
A - Caracterização dos entrevistados	Formação académica e situação profissional		
	Gestão da Instituição e as aprendizagens		
	Dificuldades e balanço do desempenho do cargo		
B - Visão, opinião sobre o ensino superior	Ensino Superior Público	Visão otimista	
		Constrangimentos no ensino superior português	Legislação e Burocracia
			Financiamento
			Privatização do ES público
			Necessidade de racionalização da rede de ES público nacional
	Ensino Superior Privado	objetivo o lucro	
		convivência público/privado	
		não são contra o ensino privado	
		Concorrência desleal	
		Não contribui para inovação e investigação	
	Processo de Bolonha	contra	
		Boa ideia	Implementação bem feita
			Implementação mal feita
		Internacionalização	Vantagens
			Dificuldades
			Críticas
		Paradigma ensino aprendizagem	Contenção orçamental
		Dificuldades	Mentalidades antigas
			Formatação estudantes e professores
		Mercado de trabalho	Estudantes com menos competências
			Estudantes mais mal remunerados
			Dificuldade de aceitação da nova nomenclatura
		Retira tempo aos estudantes na vivência académica	
		Razões economicistas	Competição Europa/EUA
			Redução OE para ES
C - Papel do Estado perante o ES	Regulador	Mau regulador	Legislação sobrepe-se, contradiz-se
		Deve regular	
	Financiador		
	Empregador		
	Garante da Igualdade de oportunidades		
D - Financiamento do ES	Avaliador		
	Partilha de custos – posição dos entrevistados	A favor das propinas	Responsabilização do estudante
			Dificuldades financeiras Estado
			Funcionam como mecanismo de mercado
			Receita importante para as IES

			Dificuldades no posicionamento ideológico
			Acompanhada com um sistema de ajudas eficiente
		Contra as propinas	Deviam ser mais elevadas
			Sabota igualdade de oportunidades
	Estudantes com dificuldades e medidas de apoio as IES	Ajudas não monetárias	Não se enquadra num estado social
		Horas de trabalho nas IES	
	Propinas de mestrado e doutoramento	A favor de um valor elevado	Docentes mais habilitados, mais dispendiosos
			Mais dispendioso aulas com poucos estudantes
			Benefício privado dos estudantes
			Receita importante para IES
			Doutoramentos muitas vezes são bolseiros
			Equipamentos dispendiosos
		Contra os valores praticados	Mestrado deve ser igual à licenciatura
			Negócio dos doutoramentos
			Todos os ciclos com igual valor
	Dificuldades associadas aos cortes de financiamento	Na gestão	
		Na atividade e dinâmica das IES	
		OGE não cobre salários	
		Gestão do pessoal docente	
		Cativação de saldos	
		Aumento da despesa interna	
		Medidas de contenção de gastos	Obras e equipamentos
			Cortes na manutenção – nos gastos de funcionamento geral
			Aumento da carga letiva dos docentes/aumento do número de estudantes por aula
		Numerus clausus	Reforma de docentes mais antigos e substituição por assistentes, com remunerações mais baixas
			Diminuição das ajudas de custos para os docentes
			fusão UL-UTL
		Fundação	
		Legislação e normas	lei do equilíbrio orçamental
			agência nacional de compras
			lei dos compromissos (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro)
			a BEP – bolsa de emprego do Estado
			limitação da massa salarial
			Lei da contratação pública (convitados)
			Desfasamento com os projetos de investigação
			constrangimentos legais para aquisição e aplicação das receitas próprias
E - Diversificação de fontes de financiamento	Receitas próprias	Propinas e OE	
		Projetos	
		Prestação de serviços	
		Aluguer de espaços	
		Parcerias	
		Cursos e ações de formação	
		Estudantes internacionais	
		Mecenato	
		Criação de empresas	
		Dificuldades na angariação e gestão de receitas próprias	gestão pública
			retração do tecido económico
			falta de tempo dos docentes
			falta de pessoal
			falta de investimento,
			falta de condições
			financiamento dos projetos tratado como se fosse o Estado a financiar
			constrangimentos legais

		Mecenato	excesso de informação pedida pelo Estado
			falta de tradição
			lei de mecenato não ser apelativa
			Atitude IES
			fundraising implica tempo dos professore
			pode criar competição entre os professores.
			falta de cultura organizacional e empresarial
			situação económica do país não permite
			desigualdade na distribuição da riqueza
			vertente mais fácil para as artes
	Contrapartidas		
	Alternativas de financiamento – ideias		
	Estratégias de captação de estudantes	Marketing institucional e pessoal – reputação e boca a boca	Internet e Redes sociais
			Deslocação às escolas secundárias
			Feiras de emprego
Interação com a comunidade			
Dias abertos na IES			
Imprensa escrita			
Sem necessidade de marketing			
Questões relacionadas com o marketing			
F - Autonomia do ensino superior	Visão sobre autonomia	Essencial	
		Cerceada, limitada	Cortes de Financiamento:
			Dificuldades na gestão das receitas próprias
			dificuldades a nível de legislação e burocracia
			RJIES
			contratação de pessoal
			agência nacional de compras
			autonomia pedagógica e administrativa
			autonomia com contratualização
			prestação de contas
	questões específicas do subsistema politécnico		
G - Conselho Geral	membros externos são uma mais valia	abrem as IES para a sociedade	
		importante aliado na ligação às empresas da região	
		críticas e sugestões diferentes	
		cada escola teve a possibilidade de indicar uma pessoa	
		sem ingerência na autonomia	
		limita a endogamia dentro da academia	
		membros externos são ativos	
		maioria dos membros externos ainda são pessoas que estiveram ligadas à instituição	
	Críticas	Contra esta governança	
		Membros externos ainda se deixam instrumentalizar	
		Retirada estudantes governo academia	
		Devia ser maior número de externos	
H - Missão do ES	Situação atual		
	Constrangiment os	Legislação	
		Financiamento	
	Diferenças entre subsistemas	Universidade	
		ISP	

9.1 b) Categorias de Análise dos Patrocinadores

Foram definidas as seguintes categorias para a análise de conteúdo aos patrocinadores:

Tabela 15 - Categorias de análise de conteúdo das entrevistas aos patrocinadores

Categorias	Subcategorias	
A - Caracterização dos entrevistados	Licenciatura	Área ligada à banca
		Sem ligação com a atividade atual
	Não exerceu cargo no ES público	
B - Visão/opinião sobre o ES	Visão geral	otimista
		Não existem licenciados a mais
	Ensino Privado	Normal num sistema de mercado
		IES privadas fraca qualidade, com exceções
	Processo de Bolonha	Mercado de trabalho discrimina licenciaturas
		Jovens Bolonha mais maleáveis
C – Papel do Estado perante o ES	Regulador	
	Financiador	
	Igualdade de Oportunidades	
D – Partilha de Custos	Favorabilidade às propinas	Responsabilização do estudante
		Estado não tem condições para ensino gratuito
	Sistema de bolsas essencial	
	alternativas de financiamento	Ligação ao tecido económico
E - Apoios concedidos pelos patrocinadores	Escolha da IES	IES com maior visibilidade
		Retorno investimento
		Utilidade pública
	Monetários	Bolsas estudantes
		Prémios estudantes
		Patrocínios arranjos, cátedras
		Direto às IES
	Não monetários	Estágios estudantes
		Dias abertos banca
		Sessões esclarecimento
	Contrapartidas	Reconhecimento público
		Aplicação dos fundos em concordância com objetivos da entidade bancária
		Acesso à base de dados contatos estudantes
		Presença comercial nos campus
		Presença na vida académica
		Publicidade
	Opinião sobre o Mecenato	Falta de tradição
		Estado não incentiva
		Situação económica do país difícil
F - Autonomia	Essencial	Condicionada pelo financiamento
G - Conselho Geral	Boa ideia	

9.2 Uma questão de interpretação

Na presente investigação, pretendeu-se compreender e interpretar a opinião dos entrevistados relativamente à temática da diversificação de fontes de financiamento do ensino superior e das fontes alternativas de financiamento do mesmo, numa base qualitativa. Não interessa a quantificação ou a contagem do número de ocorrências, mas considerar todas as questões que são mencionadas pelos entrevistados relativas ao tema, mesmo que possam ser opiniões isoladas e não permitam uma generalização. Pretende-se descrever, analisar e interpretar por forma a compreender a realidade que os entrevistados vivem, analisá-la, confrontá-la com documentos legais e averiguar a situação do nosso país relativamente ao contexto internacional. Considerando Yin (2011), a interpretação pode ser considerada como a arte de atribuir o significado do investigador aos dados recolhidos, fase que aglomera toda a análise, sendo o seu auge. A referência ao termo “interpretação” não é restrita, sendo o objetivo, desenvolver uma interpretação compreensiva, em redor de dados específicos, mas cujos temas principais se tornarão a base para compreender todo a investigação. Citando Eisner (1998), Amado e Vieira (2013), consideram a interpretação como o ato de situar algo no seu contexto, expor, explicar, uma atividade hermenêutica de descodificação de mensagens dentro de um sistema. De acordo com estes autores, pode aceitar-se que o conhecimento resulta da atribuição de uma interpretação, um sentido, aos indicadores que se obtêm na investigação, mas é necessária a exigência da credibilidade interpretativa (2013: 396), obrigando a que se registre fielmente a perspetiva dos atores e assim, a validade descritiva e a validade interpretativa caminham em conjunto. A análise e a interpretação exigem que se olhe com atenção para os dados obtidos, o que exige proximidade entre investigador e investigado, numa dimensão interativa que constitui o elemento essencial da produção de conhecimento, uma vez que a interação faz parte do processo de estudo dos fenómenos humanos (Amado & Vieira, 2013).

O que constitui uma interpretação adequada ou compreensível não tem uma definição fechada, como defende Yin (2011), que considera, para este termo, alguns atributos possíveis como: a) Completude – estrutura com início, desenvolvimento e final; b) imparcialidade – a possibilidade de outros investigadores chegarem à mesma interpretação; c) precisão empírica – a interpretação é bem representativa dos dados; d) valor acrescentado – uma nova interpretação; e) credibilidade – independentemente da

criatividade da interpretação, a forma como os pares vêm ou criticam a interpretação realizada.

Ainda com Yin (2011), uma vez que os dados não falam por si mesmos, a qualidade da interpretação dos mesmos fará a diferença na forma como a investigação é considerada. Não existe uma tipologia de interpretação, como diz o autor, será sempre território comum, mas ao mesmo tempo inexplorado, mas uma abordagem indutiva pode ajudar. Ao rever a literatura, sugere modos potenciais de interpretação que podem ser utilizados em conjunto ou separadamente, ou seja, interpretar para descrever, para descrever com vista à ação e/ou interpretar para explicar. Na presente investigação interpreta-se para descrever e explicar, de acordo com os objetivos da investigação. A descrição pode assumir diversos níveis de detalhe e uma descrição profunda pode facultar aos leitores um entendimento profundo do que está a ser investigado. Com Yin (2011): *“quando bem-sucedida, a descrição detalhada afasta a interpretação da perspectiva centrada na investigação para representar as pessoas, acontecimentos e ações dentro do seu contexto significativo”* (2011: 213). Amado e Vieira (2013) referem que a descrição é fundamental para interpretar e teorizar, mas a investigação só atinge o seu objetivo quando se passa da descrição para a interpretação, uma vez que aquilo que interessa é *“captar o sentido dos factos e das situações para as pessoas”* (2013: 397), embora seja difícil separar os processos, pois ao descrever está-se a interpretar.

A explicação, de acordo com o autor, pode sempre ocorrer como parte de uma interpretação descritiva, embora construir uma boa explicação não seja fácil. É utilizada em diversos estudos qualitativos e podem, entre outros motivos, resultar da necessidade de explicar um evento ou acontecimento críticos, sendo essa a condição de interesse da mesma. Como referem Quivy e Campenhoudt (1992), a intenção dos cientistas sociais não é primordialmente a descrição, mas sim a compreensão e é com este objetivo de compreender que será necessário recolher dados de observação, uma vez que *“compreender significa agarrar em conjunto, para tornar os fenómenos observáveis tão inteligíveis quanto possível”* (1992: 41).

10. Triangulação e Interpretação dos resultados

Como referem Amado e Freire (2013), a triangulação dos resultados obtidos e analisados, quantitativos e qualitativos e, dado que no estudo de caso se utilizam diversas

fontes de pesquisa e de evidências, “*a triangulação de toda esta informação confere a esta estratégia uma grande validade científica*” (2013: 136). Estes autores, considerando Gall e colaboradores (2007) apresentam o uso das estratégias de triangulação e integridade contextual: a) Triangulação de fontes de dados e teorias – utilizar métodos variados e tentar garantir a consistência dos resultados e b) integridade contextual – descrição do contexto no qual o objeto do estudo de caso se desenvolve – história, ambiente social, rotinas, percepções dos membros, etc., um conhecimento tácito do meio que muitas vezes não é revelado por palavras e também demonstrar sensibilidade à *multivocalidade* (2013: 137) dos ambientes, dado que os participantes não falam a uma voz só.

Consideram ainda Amado e Freire (2013) que estas estratégias se tornam mais importantes perante um estudo de caso de carácter interpretativo, cuja preocupação primária é a perspectiva dos atores, principalmente o sentido que atribuem ao que vivenciam ou ao facto sobre o qual versa o estudo. Ainda com Gall e colaboradores (2007, cit por Amado & Freire, 2013), a decisão de como terminar o processo de recolha de dados, dada a exigência de amplitude e completude dos mesmos, deve ser considerada a nível teórico e prático nos seguintes pontos: a) exaustividade das fontes de dados – podem ser consultados várias vezes, mas a partir de determinada altura fica evidente que poucas informações novas possam surgir. De facto, nas entrevistas realizadas, começaram a aparecer alguns entrevistados que repetiam as mesmas informações e, da mesma forma, a literatura consultada; b) saturação das categorias – quando as categorias de codificação dos dados aparentam ser satisfatórias e exaustivas e quando a continuação da recolha de dados produz pouca informação relevante para o esforço empreendido; c) emergência de regularidades – quando o investigador deteta consistência suficiente nos dados, que permitem a inferência de que o fenómeno em questão ocorre regular ou ocasionalmente; d) sobreextensão – a captação de nova informação afasta o investigador do núcleo da investigação e não contribui para categorias relevantes.

Tendo os estudos de caso um carácter essencialmente descritivo (Amado & Freire, 2013), que deriva da análise aplicada aos dados recolhidos no terreno, em função da compreensão das informações dadas pelos indivíduos no trabalho de campo, o investigador tem necessidade de, na análise, evitar a sua subjetividade, vivência e pensamentos que desvirtuem as qualidades do mundo que observou.

De acordo com Amado e Freire (2013) a apresentação final de uma investigação de estudo de caso pode assumir várias formas, sendo a mais comum a forma de uma narrativa que descreve, analisa e interpreta o caso. O caso presente consiste num relatório analítico, em que são apresentados os casos mediante uma escrita objetiva e interpretativa, onde a pessoa do investigador se tentou apagar, subvalorizar, dando ênfase à interpretação e ao significado que os entrevistados fizeram do fenómeno em estudo, a diversificação de fontes de financiamento no ensino superior público. Merriam (1998) considera que um dos dilemas de mais difícil resolução na escrita de um relatório de investigação qualitativo é a decisão da quantidade de descrição que se deve incluir, por oposição à análise e interpretação e como integrar uma com a outra, por forma a que a narrativa se mantenha interessante e informativa e, uma vez que não existem padrões a este nível, o investigador aprende este equilíbrio por tentativa e erro.

Ainda com estes autores, é necessário que as questões éticas atravessassem toda a redação do relatório e integrem a postura do investigador durante todo o tempo da investigação. Neste aspeto, foi concedida autorização por parte dos entrevistados para a realização da entrevista, quando a entrevista foi realizada, foi pedida autorização para a gravação da mesma e em todos os casos foi concedida. Foi garantida aos entrevistados a confidencialidade, tendo retirado de todas as entrevistas nomes de pessoas, localidades, instituições, que pudessem de alguma forma pôr a descoberto a identidade dos entrevistados. Após as transcrições, foi enviado a cada entrevistado um documento com a entrevista transcrita para que os mesmos a validassem, sendo informados de que se houvesse alguma informação que desejassem retirar ou se existisse alguma incorreção a mesma seria retirada. A maioria dos entrevistados não respondeu a este apelo, tendo as entrevistas sido validadas. Alguns entrevistados fizeram pequeníssimas alterações que não interferiram nem com o sentido do texto nem com a naturalidade do discurso pelo que foram aceites.

Os estudos de caso são alvo de algumas críticas no que toca ao seu rigor e representatividade, existindo, como diz Yin (1989, cit por Amado & Freire, 2013; Alves-Mazzotti, 2006) preconceitos tradicionais em relação aos mesmos. No que se refere ao rigor, como consideram Amado e Freire (2013), para evitar este perigo, é necessário cumprir as exigências de rigor na planificação e na aplicação dos processos de recolha de dados e na sua análise

A generalização a partir de um único caso não é possível realizar, como refere Yin (1984, cit por Alves-Mazzotti, 2006), uma vez que as generalizações são baseadas geralmente num conjunto de experimentações, que replicam o mesmo esquema em diferentes condições (Alves-Mazzotti, 2006). Para Yin (2011), pode utilizar-se a mesma lógica para os estudos de caso múltiplos, sendo o fio condutor da investigação, a replicação e não a amostragem. Os estudos de caso não representam uma amostra em que os resultados poderiam ser generalizáveis a uma dada população pois o investigador não procura casos representativos por forma a generalizar resultados, mas a partir de um dado conjunto de resultados, pode gerar proposições teóricas aplicáveis noutros contextos que Yin (1984, cit por Alves-Mazzotti, 2006) apelida de generalização analítica, sendo o objetivo do investigador expandir e generalizar teorias e não contar as frequências – generalização estatística (Yin, 1989, cit por Amado e Freire, 2013).

Em contrapartida, Stake (1978, cit por Alves-Mazzotti, 2006) considera que a preocupação com a generalização entra em conflito com a procura do particular e que não deve ser enfatizada na pesquisa. Nos estudos de caso instrumentais, o investigador apresenta a forma como a teoria estudada em relação ao fenómeno de investigação se evidenciam no caso em estudo. Assim, para Stake e como refere Alves-Mazzotti (2006), o que se pode aprender de um caso singular é se ele é diferente ou semelhante de outros casos conhecidos e os investigadores redigem os seus relatos detalhadamente para que possam oferecer boas comparações. O objetivo destes estudos é a particularização, sendo a ênfase colocada na singularidade, o que implica conhecer diferentes casos, mas a tónica é colocada na compreensão do próprio caso. Através da narrativa apresentada, o investigador pode conduzir nos leitores um sentimento de identificação com o caso apresentado, vividos pelos próprios noutros contextos, processo que Stake (1978, cit por Alves-Mazzotti, 2006; Amado & Freire, 2013) apelidou de generalização naturalística, deixando a decisão de generalização para o leitor que, ao deparar-se com uma descrição densa (2006: 650) dos casos pode decidir se as interpretações apresentadas naquele caso podem ser aplicados aos casos que lhe interessam (Alves-Mazzotti, 2006). Outros autores como Gall (2007, cit por Amado & Freire, 2013) consideram o termo aplicabilidade, o que salienta a dimensão mais pragmática da investigação através dos estudos de caso. Inseridos numa epistemologia interpretativa, como são a maior parte dos estudos de caso, Stake (1995, cit por Amado & Freire, 2013) considera que a comparação deve fazer-se entre casos e não entre variáveis.

Stake (2007) considera ainda os conceitos de generalização menor, feita no interior do próprio caso, estabelece-se um princípio geral dentro do próprio caso, e generalização maior, que respeita às questões de aplicabilidade e transferibilidade dos conhecimentos resultantes de um estudo de caso para outros semelhantes.

Com Bassey (1990), Amado e Freire (2013) consideram que é mais importante um estudo ser relatado do que ser generalizado e se estes estudos forem empreendidos de modo sistemático e crítico, se tiverem como finalidade melhorar a educação e se pelas suas conclusões alargarem os limites do campo do conhecimento educacional, podem ser consideradas formas válidas de pesquisa, embora cumprindo sempre as exigências de rigor.

Parte III – Apresentação e análise dos dados

Como atrás referido, foram realizadas 37 das 50 entrevistas semi-diretivas previstas a atores profissionais, indivíduos com responsabilidades de chefia nas suas instituições. Assim, foram entrevistados:

- a) Dirigentes das IES (presidentes do IP, presidentes de escolas de IP, vice-presidentes de escolas de IP, diretores de UO) – 28
- b) Administradores da IES – 4 (2 individuais e 2 com 2 pessoas)
- c) Presidentes do CG – 2
- d) Membros do CG – 1
- e) Patrocinadores – 3 (1 Fundação e 2 Entidades Bancárias)

Para garantir a confidencialidade dos entrevistados, foram atribuídas as siglas IP (Instituto Politécnico), F (Faculdade) e P (Patrocinador) a cada entrevistado, seguido de um número de ordem. As entrevistas aos patrocinadores são analisadas à parte, dado que a especificidade dos entrevistados nos oferece uma visão exterior do ES.

1. Entrevistas aos dirigentes das IES

A. Caracterização dos entrevistados

A.1 – Formação académica e situação profissional

A maioria dos entrevistados é presidente, vice-presidente ou diretor da sua escola e, neste conjunto, todos são doutorados, alguns catedráticos, outros em agregação, com exceção de dois, que se encontram a fazer o doutoramento. Um dos entrevistados possui várias licenciaturas e dois mestrados, um doutoramento e uma agregação. Alguns fizeram os seus mestrados e doutoramentos no estrangeiro, outros na própria IES. Outros entrevistados são diretores financeiros, administradores das IES, membros e presidentes do Conselho Geral e, nestes casos, os entrevistados são licenciados.

A realização do estudo encontrou estes dirigentes em diversas fases do seu mandato, uns mais no início, outros a meio, outros a finalizar, mantendo atividades de docência nomeadamente no 3º ciclo. Todos estes entrevistados sempre estiveram ligados à academia, como docentes, investigadores, a nível nacional e internacional, e também em vários cargos de gestão dentro da sua instituição como vice-presidência, de conselhos pedagógicos, alguns ainda mantém certos cargos deste tipo em acumulação com a direção, como a coordenação de cursos ou presidência da gestão da qualidade. Todos os

entrevistados envolvidos na direção da IES desenvolveram os seus ciclos de estudos na sua área, intimamente ligada à área de estudos das IES que presidem e onde trabalham. Apenas um entrevistado fez os seus estudos em instituições privadas. No que respeita ao percurso profissional, alguns entrevistados fizeram-no sempre ligados à instituição, outros em outras instituições da área de estudos em Portugal e uma minoria no estrangeiro. Uma minoria trabalhou em empresas ou em outros locais da função pública, mas ligados à sua área. Todos os entrevistados que tem o cargo de presidentes foram docentes e investigadores e de alguma forma todos expressam alguma saudade de ter mais tempo para se dedicarem à docência, considerando-a como a sua verdadeira essência profissional. Todos os entrevistados salientam que o seu percurso profissional e académico foi muito importante e lhes garantiu algumas competências e mais-valias para o exercício do cargo. De salientar o percurso riquíssimo em termos de investigação destes entrevistados dirigentes.

No que concerne ao percurso profissional, aparte os administradores, os diretores financeiros e o membro do CG, todos os entrevistados desenvolveram o seu percurso ligado à academia, através da docência e da investigação em diversos níveis, percursos muito ricos a nível nacional e internacional, alguns sempre ligados à instituição, outros que começaram na instituição e que depois foram para outras instituições nacionais e estrangeiras mas regressaram depois.

A.2 – A Gestão da Instituição e as aprendizagens

A maioria dos entrevistados não frequentou qualquer curso de gestão, excetuando os que estão ligados academicamente a esta área. Foram os próprios entrevistados a salientar a questão da formação em gestão. Quando assumiram cargos de direção, três entrevistados tiraram um curso de gestão por forma a sentirem-se mais confortáveis neste papel e um deles, tendo já experiência como gestor, aproveitou esses conhecimentos para as suas funções. A maioria não possui formação na área da gestão e referem socorrer-se de uma boa equipa de apoio na presidência das suas escolas: “(...) *uma grande participação, temos encontrado soluções em conjunto para tudo e acabo por sentir que não pesa tudo em cima de mim ...*” (IP7) e também dos recursos pessoais: “... *nós também lemos, vamos procurando fazer um complemento da formação (...) primeiro somos académicos e depois somos gestores...*” (IP4). Um entrevistado, sem formação em gestão,

considera que os presidentes “... *deviam ser escolhidos, na verdade como são os reitores e outros cargos para o conselho de representantes, no conselho geral, mas de perfis de gestores profissionais e não de docentes na forma genérica (...)*” (IP3), uma vez que, na sua perspetiva, o cargo em questão requer qualificações que a maior parte das pessoas que o exerce não possui. Por outro lado, outro entrevistado refere que o que se podia ganhar pelo facto de se ter um gestor profissional perder-se-ia noutros campos, uma vez que consiste numa área muito específica “... *com sensibilidades muito próprias e dificuldades próprias, há questões de visão estratégica, que não passa só por uma gestão fria financeira e administrativa, é preciso perceber até onde o mercado pode ir...*” (IP5). A posição apresentada a seguir, espelha um pouco a generalidade da posição dos entrevistados:

“... acho que o diretor de uma faculdade, obviamente pode ser um gestor, porventura não sou, não adquiri essas competências, tenho que depender de competências de terceiros nessa área, não sei se é mais importante que o diretor de uma faculdade deva ser um gestor ou se deva ter uma visão estratégica do que deve ser uma faculdade, do que deve ser a sua inserção no meio, o seu desenvolvimento e ter a possibilidade de apontar um caminho, um rumo e depois reunir-se sim das competências e dos meios indispensáveis à concretização desse projeto (...)”. (F2).

Os entrevistados salientam a importância do trabalho de equipa em termos de gestão “... *Mais importante do que muitos conhecimentos é ter uma perspetiva de confiança nas pessoas com que se trabalha (...) constrói-se com as pessoas e constrói-se reconhecendo-lhes o máximo de autonomia e o máximo de responsabilidade. (IP7)*” e “... *temos apoio aqui dos serviços como normalmente os docentes têm, mas um diretor deve pensar essencialmente em termos estratégicos (...)* (F18)”. Para outro entrevistado, o exercício da presidência permitiu aprender “... *muita coisa, a nível de gestão, a nível de lidar (...) tem a ver com ir falando, tem a ver com a equipa, conhecer bem a escola, é muito importante, temos que gerir muito bem os sentimentos ...*” (IP8) e as funções de direção de uma IES são melhor desempenhadas se houver clarificação pessoal dos papeis de docente e de investigador e nesse sentido, “... *a minha formação e o meu percurso profissional me ajudam no desempenho deste cargo (...) porque me dão uma visão clara das metas que quero atingir enquanto gestor (F9)*”. Sobre o facto de o ES superior ser dirigido por gestores profissionais, apenas um dos entrevistados se mostra favorável à

ideia. De salientar que um membro externo do Conselho Geral é da opinião que o governo da universidade deve permanecer com os universitários, com alguma abertura ao exterior. Alguns entrevistados mostram-se admirados com a quantidade de burocracia presente no quotidiano de um dirigente e, embora existam coisas que se possam delegar, há muitas outras que não e, neste sentido: “... *surpreendeu a quantidade de tempo que é preciso gastar com papel, a assinar e a analisar coisas pequenas (...) não estava preparado para a quantidade que ainda hoje se exige de um diretor ...* (F18)”.

A.3 – Dificuldades e balanço do desempenho do cargo

Em termos de balanço do cargo até ao momento, variável consoante a permanência, todos os entrevistados consideram que o desempenho deste cargo é um desafio, apesar da conjuntura difícil, recheado de aprendizagens, embora com alguma angústia. Os que estavam no início referem-se à enorme quantidade de trabalho, à necessidade de produzir instrumentos que não existiam e que eram necessários: “... *ainda há sempre coisas novas que estamos a tentar tratar (...) surgem coisas, o que se fazia dantes não se faz agora porque a legislação mudou, porque as regras mudaram, porque o próprio instituto está a mudar*”. (IP2). Os que estão há mais tempo referem-se mais às dificuldades no sentido da conjuntura económica e legal e às dificuldades de gestão que decorrem das mesmas: “... *gosto muito do trabalho, mas não deixa de ser frustrante no contexto atual (...) uma situação económica muito difícil (...) muitas das atividades que tinha proposto no meu plano de ação quando me candidatei a diretor, tem sido difícil pô-las em prática devido a questões financeiras (...)*.” (F18). Apesar das dificuldades, todos se referem ao exercício da presidência como sendo um desafio, com muita aprendizagem e uma perspetiva diferente de encarar a instituição, “... *É gratificante, fica-se a conhecer a escola por um prisma diferente, começa-se a perceber e a compreender melhor as pessoas e as atitudes que tomam nas várias vertentes da vida e dos cargos que desempenham, portanto, é gratificante. É, é exigente, pronto. ...* “ (IP6), embora com alguma sensação de limitação no exercício das suas funções e o desejo de quererem ter feito mais, “... *desde 2006 para cá, temos vivido sistematicamente em aperto (...) cada vez menos capacidade financeira, particularmente OE, o que se traduz necessariamente numa dificuldade acrescida para desenvolvermos a nossa atividade ...*”(IP11), apesar de no geral, existir uma sensação de dever cumprido, mesmo que perante esse cumprimento existam sentimentos de angústia, de alguma apreensão, de falta de autonomia, “... *é uma experiência interessante, na*

gestão (...) num momento complicado (...) não tive praticamente reveses de gestão (...) o que mais me amargura, é o facto de não haver viabilidade nem espaço para as pessoas tomarem decisões dentro daquilo que seria uma lei de autonomia universitária” (F10) e “...há aqui uma responsabilidade muito grande numa área em que temos pouca autonomia e também dominamos pouco.” (F6), mas também de satisfação e da ajuda entre as pessoas, docentes e não docentes, que demonstram capacidades de autonomia e responsabilidade e por isso, “... É muito fácil mas passa também pela própria pessoa se apagar um bocado (...) aceitar que a solução vem dos outros e não a sua e por não precisar de protagonismo, portanto, as coisas são construídas coletivamente ...”(IP7).

B. Visão, opinião sobre o ensino superior

B.1 Ensino Superior Público

a) Visão otimista

A maioria dos entrevistados apresenta uma visão otimista do ES público português, um ensino que tem evoluído ao longo das últimas décadas, com qualidade a nível nacional e reconhecido internacionalmente, com boa produção científica e investigação, apto a competir com colegas nacionais e internacionais, “... os nossos alunos têm sucesso, conseguem perfeitamente competir com os colegas dos outros países, onde se gasta muito mais no ensino do que nós gastamos e por isso acho que estamos a tentar, teimosamente, garantir qualidade dentro das limitações ...” (IP2), embora ainda muito centrada nas instituições universitárias, com maior ligação da investigação ao ensino. Consideram ter sido feitas alterações muito positivas a nível da relação professor-aluno, na transparência, na avaliação. Um dos entrevistados considera o RJIES uma boa lei e que a acreditação pela A3ES veio trazer rigor, embora outros discordem. As questões políticas, refere um dos entrevistados, são questões pontuais e de conjuntura, mas as IES permanecem resistentes e fiéis à sua missão. Refere ainda que um país não pode evoluir senão tiver ensino superior e que neste nível os assuntos devem ser pensados a médio e longo prazo. Outro entrevistado refere que, após esta crise, o ES público sairá mais robusto e mais forte: “ (...) o nosso ensino superior nunca vai ser como foi no passado e estamos a ser, todos nós forçados a procurar outras soluções (...) Vamos ter um ensino superior mais robusto, não necessariamente mais justo, mas com maior capacidade de

enfrentar desafios...” (IP10), embora algumas IES possam sair penalizadas deste processo por falta de recursos e capacidade para os angariar.

Alguns referem que a rede de ensino superior universitário e politécnico se desenvolveu, expandiu e permitiu o desenvolvimento e crescimento de algumas zonas do país. As universidades têm sabido gerir e acomodar os sucessivos cortes financeiros por parte do Estado: “... *algum desinvestimento no ensino superior, que já começou antes da crise e acho que as universidades têm sabido responder de forma muito positiva ...*” (F9). Outro entrevistado considera que é necessário um maior investimento em termos de qualidade e internacionalização e que se deveriam diferenciar as instituições “... *dando incentivos ao mérito das instituições, aqueles que se conseguem diferenciar, no contexto nacional e internacional, aí é que devíamos de investir, sobretudo ...*” (F18) Consideram que as universidades se encontram bem preparadas para os desafios, uma vez que têm sido bem geridas e têm dado provas sucessivas ao longo dos anos que conseguem gerir o orçamento estatal que lhes é atribuído “ (*...*) *as universidades são bem geridas, não têm défice, não contribuem para o défice público e portanto estão bem preparadas. Precisamos também de estímulos para nos pôr a concorrer a nível internacional (...)* devido à quebra demográfica...” (F18). Um entrevistado refere que tem má imagem do ES público português porque considera não ter identidade, estar desinspirado.

b) Constrangimentos no ensino superior português

b.1) Legislação e Burocracia

Apesar de os entrevistados compreenderem a existência de legislação para prevenir incumprimentos e como consequência dos mesmos, consideram também que deveria haver uma desburocratização, embora tal implique a responsabilização das pessoas, uma vez que “... *a burocratização só existe devido às vezes a comportamentos pouco éticos e daí a necessidade destas verificações todas, mas isso acho que é um mal geral do país...*” (F1), consideram que a legislação e a burocratização são excessivas, havendo mesmo um entrevistado que reclama um regime de excecionalidade para as IES uma vez que estas não contribuíram para o défice do país, e assim deveria existir uma distinção para as IES “... *como instituições públicas que haviam de ter uma dimensão de excecionalidade devido ao facto de nunca terem contribuído para o défice português*” (F7). Ainda nesta linha de pensamento, um dos entrevistados refere-se à imensa variedade

das IES e dos contextos geográficos e económicos e que se deveria legislar de forma mais ampla, atendendo a estas considerações. As leis sobrepõem-se e contradizem-se, impedindo uma gestão mais dinâmica e criando diversas dificuldades nas candidaturas e gestão de projetos e o Estado pede sistematicamente dados, muitas vezes repetidos, o que implica a dedicação total de pelo menos um funcionário para esta tarefa.

b.2) Financiamento

Sobre o estado do financiamento, alguns entrevistados referem que os cortes eram necessários porque havia muito desperísimo e que o ES não deixou de cumprir as obrigações e de manter um ensino de qualidade: Em menor grau, outros entrevistado salientam o perigo dos cortes no ES, que põem em causa o futuro do ES.

Dois dos entrevistados referem-se à situação orçamental consolidada da UL e que as IES adaptam os cortes sucessivos na sua gestão: “... *isso dá-nos uma força interior de, apesar dos cortes sucessivos a que já perdemos a conta (...) estamos habituados a isso e no fundo tentamos adaptar-nos ao financiamento*” (F3). Um dos entrevistados refere que deveria haver diferenciação no financiamento das IES, por forma a poder premiar as mais competitivas, que desta forma são tratadas injustamente. Os cortes sucessivos começam a afetar a qualidade do ensino, originando uma normalidade perigosa do que devem ser os padrões de qualidade: Na investigação, principalmente em termos de competitividade a nível internacional, pode ser colocado em causa o trabalho desenvolvido nas últimas duas décadas neste domínio.

b.3) Privatização do ES público

Por outro lado, sobre a evolução do ES público português, alguns entrevistados referem que, aparentemente, pelos cortes “cegos” e pelas políticas que estão a ser seguidas a nível de ES público, o Estado está a colocar este nível de ensino na senda da privatização, através da redução progressiva de recursos ao ponto do ES público perder sustentabilidade e qualidade e aí passar para os privados,

“... se calhar fazia sentido ordenar o ensino superior mas então mais valia serem claros porque a consequência disso é que todas as IES estão a morrer um bocadinho... porque não se pode cortar por igual aquilo que

... não era igual... aquelas que não tinham grandes condições, continuam sem condições e aquelas que tinham condições acabam por não ter condições ... Se a ideia é de facto chegar a uma altura em que se diz que o ensino superior público não funcione como é demonstrado, porque funciona mal, porque tem as paredes a cair, porque não há pessoal docente, porque o pessoal docente não está qualificado para depois fazer como nos CTT ou como na PT ou uma coisa assim e vender tudo a instituições privadas, então isso pode ser de facto um caminho mas, mais uma vez, não me parece que seja essa a função do ensino superior público...” (IP3).

Referem ainda que o ES público deveria ser mais cuidado, dado que os níveis de formação superior no país ainda são baixos e que as medidas políticas que estão a ser levadas a cabo são no sentido de favorecimento do ensino privado: “... independentemente da empregabilidade, devia haver um grande financiamento ao ensino superior que não está a haver e portanto não sei para onde é que vai, talvez que o objetivo seja, exatamente, proteger o ensino privado...” (IP7). Também pela necessidade de angariar receitas, as IES estão cada vez mais a ter comportamentos semelhantes ao privado, embora com as mesmas restrições de outro qualquer departamento da administração pública que não tem esta agravante,

“... já não somos bem uma instituição pública mas funcionamos como se fossemos um departamento do ministério em termos de regras e por outro lado temos que gastar muitos recursos para conseguir receitas próprias e uma parte acho que faz sentido, é normal, mas a partir de um certo momento passamos a ter um funcionamento mais como uma instituição privada sem sequer ter uma entidade financiadora e isso é um desenvolvimento que me preocupa (...) às tantas perde-se um bocadinho o objetivo principal do que é a universidade, descaracteriza-se.” (F6).

Outros entrevistados referem a necessidade de a universidade adequar a oferta à procura e ao tecido económico do país, portanto, mais comercial e mais ajustável, embora na sua ótica, sem renovação do corpo docente será difícil levar a cabo inovações.

b.4) Necessidade de racionalização da rede de ES público nacional

Alguns entrevistados referem-se à necessidade urgente de reorganizar/reformular a rede de ES público nacional. Existem demasiadas instituições, muitas com os mesmos cursos em zonas geográficas próximas, mas com uma densidade populacional baixa “... *acho que nos debatemos com vários problemas para o futuro, desde logo, a questão demográfica, que gera algumas dificuldades, particularmente a sul, onde se sente mais, não tanto a norte do país, mas a sul, o que significa que temos que nos adaptar*” (F18). O país não tem condições económicas para sustentar tantas IES e a rede de transportes atual e a rapidez de deslocação não justifica tantas instituições: “... *não se justifica num país com o tamanho geográfico que temos, que haja 17 universidades ou lá quantas são e outros tantos politécnicos (...) tem que haver uma reorganização da rede ...*” (IP16). Deveria ser feita uma revisão dos cursos e aliar o desenvolvimento dos cursos às especificações geográficas das IES, no sentido de adequar a oferta de cursos ao tecido económico e de emprego das regiões.: “*Porque é que o curso, vamos imaginar, de uma tecnologia da cortiça não há-de ser dado por uma instituição que está no Alentejo e deixar que Lisboa deixe de ter esse curso...*” (IP14), e também que as IES que têm poucos alunos em regiões próximas se podiam agregar, organizar de forma a rentabilizar os recursos e a atividade, principalmente as IES com mais dificuldades, “... *uma reorganização sobretudo ao nível da rede de cursos, de modo a que o país fique coberto mas também não fique com excesso de gastos (...) há demasiadas instituições a trabalharem sozinhas, isoladas e temos que as pôr todas em conjunto...*”. (IP14), uma vez que “*(...) a dispersão tem sido fatal e isso pode comprometer o desenvolvimento do sistema universitário português...*” (F2). No mesmo sentido, dois entrevistados referem-se aos interesses económicos regionais que podem impedir a racionalização da rede: “... *uma grande parte desta oferta que se pulverizou por razões praticamente ou exclusivamente de ordem política, portanto, toda a cidade quer ter a sua universidade ou quer ter o seu politécnico pelo menos.*”. (F17)

B.2 Ensino Superior Privado

Sobre o ensino superior privado, as opiniões dividem-se, sendo que a maioria considera que faz parte de um sistema de mercado, pode ser uma alternativa e funcionar como complemento do ensino público, auto sustentada e com público específico: “... *Vejo*

a existência do ensino privado de uma maneira perfeitamente tranquila, penso que teve um papel positivo para o desenvolvimento da sociedade...” (F11) e “... *acho que o ensino privado não tem nenhum problema filosófico ou prático, acho que há questões de qualidade*” (F16). No entanto, existe alguma desconfiança. ainda que alguns entrevistados não se manifestem abertamente contra, e são evidentes algumas reservas relativamente ao ensino privado em Portugal, excetuando a Universidade Católica “... *O ensino privado causa-me uma certa perturbação... à partida não vejo porque não há-de existir, se há pessoas dispostas a dar ensino privado e se há alunos dispostos a pagar (...)* não tenho nada contra...” (F3). Acreditam na melhor qualidade do ensino público, em comparação com o privado, a todos os níveis, a qualidade do corpo docente no ensino público é melhor que no ensino privado, devido à dedicação e exclusividade dos professores no público.: “... *nitidamente, com exceção da Católica que o ensino superior público na qualidade média e em geral em Portugal é superior ao ensino superior privado, em termos de qualificações e até da própria empregabilidade...*” (IP9) e “... *se podermos perceber este binómio entre qualidade do ensino, de recursos humanos e materiais existentes no ensino público, não se pode comparar com o ensino privado. Tirando a Católica mas a Católica é um caso particular...*” (F7).

Consideram ainda que este tipo de ensino tem mais por objetivo o lucro do que a qualidade do ensino e a ausência de restrições legais, mas a que o ensino público está sujeito, permite ao ensino privado fazer contratos precários com professores:

“diria que o privado ocupa franjas e não acredito na relação laboral que se estabelece, há uma maior fragilidade laboral no privado, os docentes estão muito mais fragilizados (...) há muita presença economicista (...) as privadas parece que muitas vezes existem para resolver os problemas que a instituição pública se recusa a resolver, portanto, as privadas resolvem-nos e isto é mau.” (IP11).

De acordo com alguns entrevistados, a convivência público/privado tem que ser feita de forma saudável e não com benefícios para o privado, que deve haver maior fiscalização de cursos e instituições. Outro entrevistado refere que esta convivência já funcionou muito bem, numa altura em que existiam alunos para preencher todas as vagas, mas que agora estas redes têm que se atualizar uma vez que estão desenquadradas da situação atual, “... *houve uma altura em que o ensino público não respondia, criaram-se as universidades privadas e houve aqui uma altura que isto funcionou muito bem (...).*”

(F15). Para dois dos entrevistados, a convivência e a função de complementaridade não existem e não se justificam, por um lado, porque não há número de alunos que justifique a quantidade de instituições e, por outro, pela fraca qualidade do ensino: “... *temos cada vez mais a tendência de dar mais ensino superior às pessoas... era importante que fosse através do ensino superior público (...) admitindo exceções porque senão criam-se relações muito perversas...*” (F6)

Nesta conjuntura, dois dos entrevistados interrogam-se como é ainda possível existirem certas escolas privadas. No entanto, a opinião de alguns entrevistados é que desde que todos sejam abrangidos pelas mesmas regras e desde que o ensino seja de qualidade, não são contra o ensino privado: “... *é possível ter boas universidades privadas que complementem de alguma forma e muitas vezes sejam concorrenciais à pública, não vejo porque não, mas então temos que ter condições idênticas.*” (IP11). No caso português, consideram que houve um descontrolo na proliferação de instituições privadas, que no início tinham uma função de complementaridade, mas, devido à ausência de normas e com missões cuja prioridade tem que ver com o lucro e não com o ensino, foi prejudicial ao ensino nacional. Atualmente, o trabalho da A3ES faz alguma regulação nesse sentido, o que tem permitido melhorar o mercado do ensino privado.

Alguns entrevistados referem que existe uma concorrência desleal do ensino privado com o ensino público, uma vez que o privado não está sujeito ao mesmo enquadramento legal laboral no que respeita aos professores e ao enquadramento administrativo das IES públicas, uma vez que no privado: “... *o corpo profissional é mínimo (...) de segundo emprego (...) não têm que suportar as contribuições pesadíssimas que nós temos que pagar (...) devia acabar esta promiscuidade imensa que existe entre público e privado (...) é uma concorrência totalmente desleal (...)*” (F3). Alguns entrevistados referem que, na grande maioria com exceção da Católica, as universidades privadas não contribuem nada ou quase nada para a investigação e para a inovação. Existem algumas parcerias com as universidades públicas mas, de uma forma geral, dão um contributo pobre ou quase nulo neste âmbito. Não existem muitas instituições privadas com laboratórios, equipamentos e tecnologias de investigação, hospitais necessários ao desenvolvimento de cursos mais tecnológicos como medicina, enfermagem, engenharia, farmácia, uma vez que cursos que requeiram laboratórios e equipamentos muito sofisticados implicam um grande investimento, pois as IES públicas “(...) *estão em melhor posicionamento (...) internacional e nacional, quer em termos de*

produção científica e é óbvio que uma boa produção científica favorece um bom ensino (...) não se pode colocar estas duas realidades de formas opostas” (F7). Estas afirmações enquadram-se nas críticas feitas a esta modalidade por Sanyal e Johnstone (2011), em relação à admissão agressiva de estudantes subqualificados, na falta de profissionalismo e de autoridade curricular entre o pessoal académico e também de Sanyal (1998) em relação ao recrutamento de pessoal académico a baixo custo, com custos para a qualidade educativa; as instituições privadas providenciam cursos que envolvem gastos menores e não têm investigação. Também com Ball e Youdell (2007), quando se referem às alterações das relações e condições laborais, o que restringe o papel e a força dos sindicatos e enfraquece as negociações coletivas, ou seja, uma individualização crescente que destrói solidariedades que se baseiam numa identidade profissional comum (Ball, 2004). Ainda neste sentido e com Ball e Youdell (2007), que privatização acarreta a flexibilidade laboral e a contratação de professores com qualificações insuficientes como forma de reduzir as despesas, o que tem implicações negativas para os professores qualificados e na qualidade do ensino e cria clivagens entre as escolas, paradigma que introduz uma cultura de sobrevivencialismo.

Os entrevistados referem também que o ensino privado move-se por outros interesses que não a missão nobre do ensino mas mais economicistas. Reconhecem a qualidade da UC e referem que há alguma diversidade neste campo do ensino privado, ainda que a maioria seja fraca e por causa disso este ensino em Portugal está com um estigma: “... *que o aluno que paga tanto passar...*” (F14) e “... *são escolas que normalmente não têm laboratórios, são ensinamentos que não exigem grande sofisticação em termos de acesso, computadores (...) são os caça níqueis que há por aí no ensino superior (...) é de facto uma praga dos tempos modernos...*” (F17), o que se enquadra também nas críticas de Sanyal e Johnstone (2011), quando apontam que aqui os lucros são distribuídos pelos proprietários e pela gestão e por este setor ser mais vulnerável à corrupção

Alguns entrevistados, sempre salvaguardando a exceção da UC, não consideram a existência das IES privadas em Portugal ou o desenvolvimento de qualquer projeto educativo, são abertamente contra. Consideram que o ensino privado em Portugal se desenvolveu à custa das sobras do público, dos alunos que não conseguiram entrar por causa do *numerus clausus* ou outros alunos que não se querem esforçar tanto. Assim, o ensino privado é uma experiência que, entre nós, não correu bem, foram dadas liberdades excessivas e montou-se um negócio que não prima pela qualidade:

“... são negócios que vivem da exclusão através do numerus clausus dos alunos. Portanto, os alunos que são oriundos de meios sociais mais baixos e que frequentam as escolas públicas, muitas vezes onde ser um bom aluno é uma audácia (...) ninguém vai estudar para a universidade A, B ou C por causa do seu projeto educativo. Vai, porque não conseguiu entrar na faculdade pública e a propina de um ano na universidade pública corresponde à propina de dois ou três meses numa universidade privada. Há uma inversão da pirâmide social.” (F5).

Uma experiência que correu mal também em termos de planificação, dado não ter existido uma visão da forma como o ensino superior poderia contribuir para o desenvolvimento do país e agora: *“... está-se a tentar corrigir mas é um pouco tarde e creio que neste contexto as universidades privadas têm um papel relativamente fraco para o desenvolvimento do ensino ...” (F18).* Outro entrevistado é contra porque o ensino privado não garante a igualdade de oportunidades, embora reconheça qualidade a algumas destas instituições e admita a existência deste ensino no caso de não existir oferta pública que garanta o ensino mas, por princípio: *“... Não sou a favor do ensino privado em qualquer nível (...) o Estado tem um papel importante na diminuição das desigualdades e na mobilidade vertical (...) existem universidades privadas de nível elevado, em Portugal penso que são poucas (...)” (IP2).* Estas considerações vão de encontro às de Tilak (2006) quando refere que o ensino superior privado é marcado por questões relacionadas com as propinas, a autonomia, a equidade, a excelência e a relevância académicas e que, baseando-se o privado quase exclusivamente nas propinas dos estudantes, coloca questões em termos de equidade, uma vez que bloqueia o acesso a determinados setores sociais (Tilak, 2006; Sanyal & Johnstone, 2011; Lyall & Sell, 2006).

Um dos entrevistados considera que irão crescer novos modelos de ensino privado, grandes blocos internacionais que se espalharão por diversos países e que se a rede pública de ES for racionalizada, tais blocos também entrarão no nosso mercado: *“... O ensino privado vai crescer, não necessariamente o nosso mas novos modelos de ensino privado... quando se reestruturar a nossa rede de ensino superior pública, ficando mais robusta mas mais pequena, vai abrir espaço para outros tipos de ensino (...).” (IP10).* Neste sentido, podem enquadrar-se os novos formatos descritos por Tilak (2006), no tipo de instituições, de origem recente, que não têm fundos estatais nem são criadas com base na caridade ou filantropia, mas recebem largos subsídios escondidos do Estado, não

declarados, cuja missão é fornecer um produto e servir os interesses privados, pertencendo à *forma extrema de privatização* ou de ensino superior para o lucro (*for-profit higher education*, Sanyal & Johnstone, 2011: 168).

Alguns entrevistados consideram natural e até positiva a existência de ensino privado, como mecanismo normal de mercado, desde que apresente qualidade e seja submetido às mesmas regras de avaliação que o público. Pode funcionar como complemento do ensino público e até ter uma componente de inovação em áreas que o público não tem e chegar a zonas geográficas onde o público não chega: “...*Não tenho nada contra o facto de existirem instituições de ensino privado, uma vez que em certas áreas haverá mercado para elas também, desde que se mantenham as regras de avaliação e os padrões de qualidade que se exige ao ensino superior.*” (IP6)

B.3 Processo de Bolonha

A maioria dos entrevistados considera que o processo de Bolonha foi positivo, uma boa ideia, “... *Sou defensora do processo de Bolonha, do envolvimento do aluno, da evolução das metodologias de ensino e investigação...*” (F8), na medida em que trouxe uma nova nomenclatura e normalização ligada aos cursos que permitiu a sua uniformização e tornou mais fácil a internacionalização e a mobilidade dos estudantes, assim como a acreditação de competências. Foi uma oportunidade para se reverem cursos e metodologias e para se melhorar em relação à situação anterior por ter trazido novos conceitos, permitir maior envolvimento do aluno, metodologias mais ativas, uma oportunidade para reformular cursos e currículos, para vencer resistências instituídas, embora em Portugal não esteja ainda bem desenvolvido, “... *Bolonha ficou assim um bocadinho a meio gás, trouxe-nos alguns aspetos positivos, ajudou-nos a repensar muita coisa e isso acho que foi bom*” (F6). Apesar de ainda não estar no melhor da implementação, os entrevistados consideram que se está no bom caminho. Referem ainda que possibilitou aos politécnicos a atribuição do grau de mestrado. Dois dos entrevistados tiveram uma participação ativa na implementação deste processo em Portugal e são partidários das ideias presentes no documento, apesar de considerarem que ainda há muito a fazer em termos de implementação e que esta varia de IES para IES, sendo que umas tentaram: “ (*...*) *extrair o melhor de Bolonha (...)* se calhar a maioria, não se preocuparam minimamente com isso, fizeram uma adaptação mais imediata a Bolonha. Se pensarmos nos princípios de Bolonha tem a ver com empregabilidade, mobilidade,

uma visão europeia, com um reconhecimento mais facilitado, excelente (...)” (IP11). As opiniões aqui expressas vão de encontro ao reconhecimento das vantagens de construção de um espaço onde o ensino superior se constitui como uma via para a mobilidade e promoção do conhecimento, como referiu Cabrito (2011).

A nível da internacionalização permite uma maior mobilidade, o que torna as IES mais competitivas relativamente às escolhas dos alunos, “... *Pela harmonização que trouxe no ensino superior – e nós em Portugal tínhamos um sistema de graus académicos bastante desfasado do da generalidade dos países europeus – penso que foi uma medida positiva...*” (F11). Apesar de ter sido um trabalho difícil em termos de compatibilização de disciplinas, o resultado foi positivo em termos de internacionalização. De uma forma geral e neste momento existem mais estudantes internacionais cá do que estudantes nacionais a irem para o estrangeiro. As IES que lecionam disciplinas em inglês têm alguma vantagem neste aspeto. Um entrevistado referiu que o processo de Bolonha dificultou o Erasmus, dado que os estudantes iam no 2º, 3º ano, que nalguns casos, este último é de estágio, tornando mais complicada a realização de estágios internacionais. Também devido às condições económicas, que dificultam a mobilidade. Da mesma forma, a nível da mobilidade, e apesar das dificuldades, alguns entrevistados reconhecem a viabilidade da aplicação de equivalências de estudos e reconhecimento de diplomas, através dos ECTS, facilitando a circulação de capital intelectual e com consequências positivas para a produção e difusão do conhecimento (Cabrito, 2011).

No entanto, para alguns entrevistados, apesar de boa ideia, a implementação em Portugal limitou-se à aplicação do processo, como referem: “... *era uma excelente ideia de partida, (...) Cumprimos no papel o que era preciso fazer mas acho que os efeitos que teve não foram de todo bem pensados... outros países acho que conseguiram manter mais autonomia no que tinham ...*” (F18). Assim, existem muitas críticas à implementação do processo em Portugal, mesmo aqueles que são partidários dos seus princípios e que fizeram parte da comissão de implementação, “... *Foi mal feito, a ideia era boa, não me parece nada que o processo de adequação tenha decorrido bem, de maneira nenhuma...*” (IP13). Consideram que se perderam muitas oportunidades como o suplemento ao diploma e o mestrado integrado mais ligado à atividade profissional. Em algumas escolas, referem, apenas se fez uma mudança de números, nas horas dos cursos e nos anos, devido à pressão do tempo e à urgência da implementação, e que a agência A3ES demorou muito tempo a começar a funcionar, o que implicou alguma perda de

qualidade e que se manteve o mesmo paradigma de ensino-aprendizagem, reproduzindo apenas os modelos que já são familiares às instituições: *“Bolonha à portuguesa foi uma Bolonha para implementar o que as pessoas queriam, cada um à sua maneira mas nem sempre necessariamente acompanhado de alguma qualidade (...) Perderam-se algumas oportunidades...”* (IP10). Estas informações corroboram o estudo de Veiga e Amaral (2008) quando referem que este processo só foi alcançado em termos de nomenclatura, uma implementação mais em termos de forma do que em substância.

Um dos entrevistados refere que, em termos de harmonização, o país é que foi harmonizado, mas que de um modo geral, na Europa, os países mantiveram-se mais ou menos como estavam. Alguns entrevistados referem que, em algumas áreas, o processo de harmonização de disciplinas e conteúdos, não correu muito bem, foi um processo difícil e ainda não bem consolidado porque, refere um entrevistado, cada país fez como entendeu, tanto a nível de conteúdos, como a nível da organização por anos. Em algumas áreas requer algumas horas de trabalho docente no sentido da verificação de disciplina por disciplina para compatibilizar:

“... a questão das equivalências, dos reconhecimentos, a questão das creditações, é assim, não é um processo fácil porque não há disciplinas standard a nível dos países trouxe um acréscimo de trabalho que por vezes é difícil que as instituições de ensino superior respondam (...) um aluno que vem com uma carga enorme de disciplinas feitas, para ser analisado, o professor tem que ir de disciplina a disciplina picar os programas todos para ver se os programas essenciais a essas disciplinas foram dadas. E as pessoas não são polivalentes... ”. (F14).

Perante os objetivos de convergência do processo, são evidentes os limites na prática, conforme referia Barroso (2014), que este processo com o objetivo da harmonização, ignora muitas especificidades nacionais, uniformizando os sistemas de ES, tornando-os monolíticos Cabrito (2011), mediante uma convergência normativa (Lima et al., 2008). Por outro lado, a adesão voluntária, a opção obrigatória (Nóvoa, 2010), trouxe algumas consequências dramáticas a que se referiam Lima et al., 2008, e nesse sentido Portugal cumpriu, por forma a não ficar de fora (Silva, 2011).

Os entrevistados consideram que a internacionalização e a mobilidade são positivas, havendo, no entanto, algumas questões. A redução de tempo das licenciaturas

tornou mais difícil a realização de Erasmus porque os alunos têm pouco tempo. Os cortes orçamentais limitaram a capacidade dos estudantes portugueses irem estudar fora. A mobilidade até foi bem sucedida no 1º ciclo mas no 2º ciclo é praticamente inexistente no que respeita aos programas, aos conteúdos. Um dos entrevistados é completamente a favor desta redução “... *acho que fomos a única instituição que achamos que Bolonha foi a maior bênção que caiu do céu (...) para a generalidade das instituições era uma chatice porque antes tinham os estudantes presos durante cinco anos e agora só os têm durante três e para mim isso é a beleza da coisa...*” (F16). Em muitas situações, a implementação de Bolonha apenas se traduziu, na prática, pelo corte de disciplinas em determinados cursos, em parte devido a motivações que não os conteúdos em si e por outro lado porque resultou de uma imposição, uma obrigatoriedade. Tal facto, vai de encontro à consideração de Barroso (2014), quando afirma que este processo torna homogêneas as especificidades do ensino superior em cada país, mas em termos práticos consiste num discurso de integração burocrática.

Dois entrevistados consideram que a implementação do processo foi bem feita na sua escola e que até já punham em prática alguns princípios como a metodologia ativa de ensino aprendizagem e o reconhecimento das competências. Alguns cursos ligados à saúde mantiveram os quatro anos de licenciatura.

A nível de ensino aprendizagem e do conceito de maior autonomia para o aluno, alguns entrevistados consideram que em muitos casos, os professores e os alunos ainda não se apropriaram bem desta metodologia ativa mais centrada no estudante e que as coisas não mudaram muito, ou seja, o objetivo de mudança de mentalidade relativo ao paradigma ensino aprendizagem foi pouco conseguido. Assim, existem avanços e recuos nesta mentalidade: “... *acho que o processo de Bolonha não está a funcionar como se gostaria ainda porque implica uma mudança de mentalidade e isso é um processo longo e difícil (...) aqui na faculdade, tem tido avanços e recuos...*” (F1). Por um lado, porque os professores foram assim “formatados” e é difícil mudar para novas práticas. Também os alunos vêm “formatados” do ensino secundário, de uma forma mais tradicional, havendo por vezes alunos que reclamam contra Bolonha pois ainda não entenderam o conceito. “*Para algumas pessoas, Bolonha foi só falar mais depressa porque tinham menos tempo para dar a mesma matéria (...) Por outro lado, penso que aos próprios alunos não foi explicado e eles acabaram até por exigir até processos contra Bolonha ...*” (IP10). Outros entrevistados referem que progressivamente, professores e alunos têm

vindo a adaptar-se ao novo modelo de ensino aprendizagem. Algumas IES fizeram alguma sensibilização nessa matéria e alunos e professores começam a utilizar mais estas autonomias e a recorrer mais a tutorias, sendo nalguns casos já prática da escola dada a sua área de estudos e noutros é um conceito que se está a difundir, cada vez mais utilizado. Um dos entrevistados refere que é impossível aplicar a metodologia de ensino de Bolonha, centrada no aluno, dada a dimensão das turmas. O estudo de Veiga e Amaral (2008), corrobora esta situação quando verifica que os dirigentes da maioria das IES consideraram que os docentes necessitavam de formação por forma a melhorarem as suas capacidades pedagógicas e que para as IES nacionais, o objetivo de Bolonha, estava mais ligado a uma mudança de paradigma do ensino aprendizagem do que aos objetivos de mobilidade e empregabilidade.

Por outro lado, outra das razões da dificuldade de implementação desta medida é o facto de existirem turmas muito grandes, consequência da conjuntura económica de contenção orçamental, “... isto coincidiu com esta época terrível de corte, não temos as condições para fazer como devia de ser (...) tem que ser centrada no aluno (...) tem que haver uma ocasião em que haja pequenos grupos e para haver maior disponibilidade do docente...” (F6), e pelo facto de num ensino massificado não ser possível esta metodologia, não deixando os entrevistados de tentar inculcar algum espírito de autonomia nos alunos sempre que podem. São difíceis as tutorias num contexto de ensino massificado, de professores em limite de horas letivas e de falta de recursos: “... Bolonha a sério não pode ser como é a grande frequência nesta casa, com turmas de 60 alunos (...) é ridículo, como é que o docente depois controla, no bom sentido, o estudo autónomo que os alunos possam fazer na biblioteca? Não controla nada... cria dificuldades...” (F3), ocorrendo o que Silva (2011) designou de *asfixia orçamental*, que torna impossível concretizar as aspirações de Bolonha. Confirma também as considerações de Lima et al. (2008) e Silva (2011) quando referiam que as reformas pedagógicas a implementar necessitam de um investimento inicial significativo, que não é possível realizar em face dos cortes sucessivos do orçamento de Estado, aliados a uma sobrecarga horária do trabalho docente. No entanto, existem casos em que funciona e é bem aplicado e que até já era uma metodologia utilizada na IES antes da implementação do processo de Bolonha. Outra das razões apontadas tem a ver com a “formatação” dos professores, agarrados a hábitos antigos e resistentes à mudança, embora reconheçam que já ocorreram algumas mudanças, pois: “... os alunos entram e adaptam-se à realidade que lhes propuserem e

infelizmente, mudar um corpo docente, basicamente envelhecido com hábitos muito antigos (...) não é fácil (...) se vejo algum falhanço no processo de Bolonha, foi na mudança de mentalidade... Há franjas em que foi conseguido” (F3).

Alguns entrevistados consideram que apesar de existirem aspetos positivos, Bolonha prejudicou os estudantes no mercado de trabalho porque: a) amputou os estudantes de competências no mercado de trabalho; b) os estudantes trabalham a ganhar menos e não têm a qualificação necessária e c) dificuldade do mercado em compreender as novas designações de licenciatura, os licenciados antes eram melhores que os de agora – diferença de valor da licenciatura: “... *realmente estes licenciados genericamente falando e comparando com os licenciados de cinco não podem ser o mesmo e portanto o sistema passou a achar que o 1º ciclo sabe pouco, que é preciso dar mais formação, é uma sensação que existe e não faz sentido...*” (IP13), “... *tinha sido mais transparente (...) dizer, ok, isto não é uma licenciatura, isto é um bacharelato (...) Depois temos situações bizarras que acho que não nos dignificam, como os empregadores admitirem licenciatura pré Bolonha, é quase como se esta licenciatura agora não prestasse ...*” (F9). Para alguns entrevistados, a licenciatura deveria acabar, poderia designar-se de bacharelato, recuperando a designação anterior, mas licenciatura não é correto pois seriam cinco anos. Por outro lado, não se podem comparar licenciados de cinco e três anos, e daí a introdução de uma nomenclatura de reação, as licenciaturas pré Bolonha e pós Bolonha, com vantagem para as primeiras: “... *É anedótico manter uma coisa que se chama licenciatura que ninguém tem, que é um bacharelato que era o que era (...) agora a palavra licenciatura acabou, devia ter acabado, até para se distinguir, é de Bolonha, é pré Bolonha, pós Bolonha, epá não havia confusão nenhuma na altura.*” (F10). Alguns entrevistados consideram que o facto de as licenciaturas terem mantido a designação, mas terem sido reduzidas, foi um erro estratégico, a nível do mercado de trabalho e ocorreu uma “vulgarização do mestrado”: “... *acho que foi cometido um erro estratégico de designação (...) o mercado hoje em dia quando está a contratar alguém não sabe (...) há licenciados com cinco e licenciados com três, posso pagar menos aos com três. Até o licenciado com cinco se viu penalizado com isto, foi um erro...*” (IP15). Em alguns casos, o estudante necessita mesmo do mestrado para concluir a sua formação. Na área de medicina, os entrevistados consideram que foi errado a aplicação do processo de Bolonha, na parte da redução das licenciaturas de cinco para três anos, uma vez que pode dar a ilusão ao licenciado de três anos que possui as competências para exercer. Noutras áreas,

mais ligadas às engenharias e tecnologias e em algumas formações, os estudantes só estão completamente formados com o mestrado integrado, de modo a terem na mesma os cinco anos, mas agora com o grau de mestre. Após alguma resistência inicial das várias ordens profissionais, apesar de atualmente já ter havido alguma conciliação neste domínio e as ordens já terem definido competências que podem ser exercidas por alunos do 3º ciclo, ainda existem alguns polos de discórdia: “ (...) *isso empurrou muitos estudantes para o mestrado, se calhar antes do tempo (...) porque a sociedade não encontrou e a maior parte das ordens profissionais não encontraram nem procuraram um espaço próprio para o nível de conhecimentos que tem uma licenciatura ...*” (IP3). O facto de existirem mestrados integrados nas instituições, introduziu um outro tipo de concorrência entre as IES: “... *as instituições que têm 1º ciclo retêm os seus alunos, se houver mestrado integrado é natural que fiquem. Quando não há mestrado integrado também acabam por ficar na instituição para fazer o mestrado a grande maioria das pessoas (...) é um caminho muito mais fácil e mais barato certamente.*” (F18). Apesar de já terem decorrido alguns anos desde a implementação, aparentemente, a aceitação do sistema de Bolonha ainda não foi totalmente entendida pelos empregadores, pelo menos em algumas áreas. Alguns entrevistados consideram que não são suficientes os três anos, que a maioria dos alunos faz o mestrado diretamente, há áreas em que só é permitido o exercício pleno da profissão com os cinco anos de formação, agora mestrado integrado, os professores, em contextos de projetos de investigação solicitam mais bolsas de mestrado e muito menos de licenciatura para estimular os estudantes que, conscientes da realidade atual, vão diretamente para mestrado. Tal facto contradiz a ideologia de Bolonha neste nível, uma vez que era suposto os alunos entrarem no mercado de trabalho ao fim de três anos e depois, consoante a sua atividade, regressarem para o mestrado no âmbito das suas funções mais concretas. Certas áreas em que os empregadores preferem mestrados, uma vez que para estes, é a mesma coisa que a licenciatura porque interessa o tempo de formação. Em alguns casos, o mestrado implica um maior esforço financeiro por parte dos alunos e das famílias uma vez que não é integrado mas o aluno não pode exercer sem o mesmo. Neste sentido, vêm a propósito as considerações de Neave (2002) quando refere que o emprego não é mais responsabilidade do Estado mas do indivíduo, e de Nóvoa (2010), ao criticar o facto de que o conceito de emprego é redefinido enquanto problema de aprendizagem que deve ser resolvido individualmente e, simultaneamente, alimentando a ilusão de que a crise de escolaridade se resolve se os indivíduos se expuserem a mais educação. Fica evidente também a tónica neoliberal do individualismo

e das escolhas racionais dos indivíduos (Olssen & Peters, 2005; Lynch, 2006). Como referia Gibbs (2001), da perspectiva dos direitos e liberdades individuais, os direitos sejam conferidos na escolha e não no que é escolhido. A propósito da empregabilidade, um dos entrevistados refere não compreender qual o propósito de acelerar a formação se depois não há emprego: “... *as empresas hoje, a esmagadora maioria ou muitas, querem que os estudantes tenham já o 2º ciclo e portanto eles fazem o 1º e o 2º ciclo seguidos, coisa que também não era bem o objetivo de Bolonha, que era que as pessoas fossem ao mercado de trabalho e depois voltassem mas não há trabalho e as pessoas continuam.*” (F10) mas ao mesmo tempo, outro entrevistado refere que esta redução também corresponde ao desejo de elevar os níveis de formação do país. As novas formações atribuídas aos politécnicos em parceria com as empresas parecem ser atrativas no mercado de trabalho pois respondem a necessidades do tecido produtivo em concreto. Estas opiniões vão no sentido do que Amaral (2005, cit. por Morgado, 2009), refere que a introdução do primeiro ciclo com relevância para o mercado de trabalho, aliado à substituição do termo *emprego* pelo de *empregabilidade* são fatores que podem ser encarados como mudanças discretas na política com o intuito de diminuir os encargos estatais com o ensino superior.

De salientar que um dos entrevistados referiu que o facto de se terem reduzido as licenciaturas em dois anos, foi retirada uma parte importante da vivência académica dos alunos nas IES pois não há tempo para um envolvimento mais profundo na escola: “... *a redução para três anos, acho que se perdeu qualidade porque os alunos não vivem tanto a instituição, no primeiro ano, estão a ambientar-se, no segundo estão a viver e no terceiro estão preocupados em ir embora. (...) em termos de formação, acaba por ser menor...*”. (IP4). Colocam-se assim, como referia Cabrito (2011), em segundo plano as questões relacionais, comunicacionais, de solidariedade e de reflexão, em prol de formações curtas, utilitárias e operativas, que dificultam o desenvolvimento pessoal e social dos indivíduos. Também fica evidente o sentido mais pragmático e utilitarista que os estudantes conferem ao seu percurso académico, com a tónica na procura de emprego (Silva, 2011). Por outro lado, a sobreposição do tempo político sobre o tempo académico a que se referia Neave (2005), uma vez que as IES decidiram, com autonomia pedagógica e científica qual o tempo de cada curso, mas este tempo foi posto de lado e reduzido, em nome da convergência política. Tal facto, com Gibbs (2001), pode ainda conduzir a uma rejeição da aprendizagem profunda, substituindo-a por atributos educativos que são vistos apenas como instrumentos na procura do sucesso a nível do emprego. O ensino superior

tem que ter o tempo adequado para se envolver com os estudantes na comunidade acadêmica, respeitando mais o tempo acadêmico do que o político. A ausência deste envolvimento implica a perda de confiança pessoal e política no papel essencial do ensino superior na produção de cidadãos conscientes (Gibbs, 2001).

Dois entrevistados referem-se ao interesse economicista de Bolonha, a redução de cinco para três anos representou uma descida de participação por aluno por parte do Estado. Nem todos os alunos vão para o mestrado e, no caso dos politécnicos, que não têm mestrados integrados, o Estado não comparticipa os mestrados e a IES fica livre de cobrar a propina que entende. Nas suas palavras, “... *é melhor ter 1º ciclo e 2º ciclo e isto tem a ver com condições financeiras ... podem pôr propinas muito altas, portanto tem uma receita própria bem maior, isto são só interesses que não são a preocupação com a aprendizagem dos alunos ou com a formação ...*” (IP11) e apesar de existirem ideias positivas no Processo de Bolonha, as suas origens estão relacionadas com o financiamento do ES, “... *com essa dificuldade, não é por acaso que se inspiraram no modelo britânico ... só por causa de ser mais barato, diminui dois anos de participação e portanto passam a formar mais cedo, no fundo a ter uma diminuição de custos*” (IP11). Tais considerações enquadram-se numa lógica de redução de encargos por parte do Estado em vez do reforço do trabalho pedagógico (Lima et al., 2008) e uma poupança significativa para o erário público (Cabrito, 2011).

Para alguns entrevistados, foram razões de pendor económico que levaram à implementação do processo de Bolonha mas relacionadas com uma tentativa de resposta da Europa à concorrência norte americana,

“... *não há palavra pior quando se fala de ensino, a concorrência. A fuga de cérebros para o estrangeiro para os Estados Unidos, deve-se a um sistema que prostitui o conhecimento. Quem tem muito conhecimento, quem tem muita ciência, quem tem muita cultura, tem que ganhar muito bem e quem não ganha bem não é considerado, numa sociedade em que o dinheiro é deus. E nessa medida, olhar para Bolonha como uma coisa positiva, pressupunha que teríamos liberdade, universidades autónomas face ao poder político, teríamos liberdade de ir buscar a Bolonha o que Bolonha tinha de melhor...*” (F5),

ocultando assim uma agenda económica e política de competitividade face aos Estados Unidos (Silva, 2011; Amaral, 2005, cit. por Morgado, 2011). É referida também a diminuição da comparticipação do estado no financiamento por aluno “... *foi uma forma de os governos pouparem dinheiro, reduziram os cursos, em número de anos e em número de disciplinas, passaram grande parte das despesas para dentro das universidades ...*” (F5) e que as decisões tomadas foram em função de critérios financeiros, que os estudantes acabam por pagar mais caro pela sua formação, embora com um nível superior, de mestrado: “... *baixou-se o período de formação do 1º e 2º ciclo e transfere-se o ónus do pagamento e da sustentabilidade do sistema para as pessoas ... Passaram de 4000 euros de uma licenciatura para 6000 euros por um período de formação, grosso modo, 900 e tal, ninguém reclamou..*” (F10), evidenciando a sobreposição das razões mercantilistas, ocorrendo uma desvalorização das licenciaturas e dos mestrados, como referia Silva (2011). Finalmente, um entrevistado refere-se ainda que, por razões financeiras, este processo foi uma fuga para a frente: “(...) *isto envolveu o ensino superior numa enorme burocracia (...) houve quase uma fuga para a frente (...) motivada essencialmente por questões financeiras, e aí é culpa das universidades a meu ver, de transformarem as antigas licenciaturas em mestrados. Havia um risco...*” (F18). Além disso, há uma perda de qualidade do ensino, “... *poderíamos ter reduzido o tempo da licenciatura e manter maior exigência para os mestrados, acho que está já a ter, nalgumas instituições um efeito que não é benéfico (...) e isso mede-se pela fraca qualidade de trabalhos finais de mestrado que são produzidos (...)*”(F18). Neste sentido, vem a propósito a consideração de Cabrito (2011) e Silva (2011), quando salientam os motivos financeiros do Processo de Bolonha, que desloca os objetivos do ensino da promoção da criatividade e da centralidade nos estudantes, tornando curto o tempo para que os estudantes possam desenvolver a capacidade crítica e de pesquisa.

C. Papel do Estado

a) Regulador

Alguns entrevistados consideram a regulação parte integrante do papel do Estado perante as IES, existindo dois entrevistados que consideram ser este o principal papel do Estado, uma vez que sendo o financiador, tem obrigação de regular o que financia: “... *Tem que regulamentar (...) quem paga é quem o deve fazer (...) temos que assumir que se queremos financiamento, temos que ser regulados pelo estado (...)*” (IP6). Além disso,

um papel essencial em termos de definição das regras: “*regulador porque devia fazer as regras, fazer a superintendência do cumprimento dessas regras (...)*” (F17).

No entanto, para os entrevistados, o Estado não é um bom regulador. Apesar de compreenderem a necessidade de legislação, por forma a prevenir comportamentos abusivos, principalmente a nível financeiro, consideram que o Estado tem uma atitude de desconfiança perante as IES e seus dirigentes pois, “*(...) até prova em contrário, os dirigentes são aparentemente criminosos e isso parece-me um disparate.*” (IP10) e “*... tem que haver um papel de confiança nas instituições de ensino superior (...)*” (F9). Verifica-se aqui a situação descrita por Gibbs (2001), que no ensino superior, quando ocorreu a transição para o sistema de massas, houve uma perda de confiança nos valores educativos intrínsecos da universidade por parte dos seus parceiros, inflamada pelas avaliações de qualidade do setor. Trow (1996) salienta que a confiança constitui, em grande medida, a base da autonomia das IES, capazes de conseguir donativos avultados ou financiadas pelo governo que delega voluntariamente poder nestas instituições, concedendo-lhes autonomia na utilização do financiamento que recebem.

Assim, o Estado, é uma máquina burocrática pesada, complexa e muitas vezes ininteligível, que coloca entraves constantes à dinâmica e à atividade das IES. Por um lado, deveria exercer uma regulação mais flexível e aberta, dando oportunidade a quem está no terreno, de tomar as decisões. A quantidade de legislação que existe, sobrepõe-se, contradiz-se, complica e torna pouco dinâmica a gestão das IES, principalmente a nível financeiro, como referem, em relação à quantidade de leis: “*... Mais leis não, por favor, acho até que era para incendiar todas as leis para trás e fazer-se uma única em que se punha tudo (...)*” (IP14), e em relação à sobreposição, os entrevistados pensam muitas vezes que: “*(...) se calhar estou a fazer qualquer coisa ilegal porque sabemos que deve de haver uma legislação que diz algo e que se calhar não devíamos estar a fazer assim (...) [a lei] ... não é muito transparente, não é muito clara e desgasta (...)*”(F4).

Desta forma, a regulação deveria ser exercida com menos legislação e mais autonomia para a definição das regras internas de funcionamento: “*(...) devia haver menos (legislação) (...) seria mais interessante (...) definir as regras de financiamento em termos gerais e depois dar autonomia às instituições para resolver os problemas (...)*” (IP2). As opiniões expressas vão no sentido das de Barr (1998; 2005) quando considera que o governo deve atuar como regulador, por forma a garantir a qualidade do sistema de

ensino superior, embora este controlo de qualidade não tenha de ser intrusivo ou burocrático; deve ser promotor de iniciativas, alocando recursos para determinadas iniciativas ou indivíduos, intervindo apenas onde é necessário.

Outros referem-se à necessidade de a regulação ter que ser feita de forma isenta e não ceder a pressões, caso existam. Referem também que o Estado não tem sido muito competente em termos de regulação e avançam como exemplo a expansão desordenada do ensino privado e a proliferação de cursos no ensino público. Um entrevistado refere-se à necessidade de existirem indicadores, processos de avaliação de eficiência e resultados por parte do Estado perante as instituições, mais uma vez na ótica de que quem financia, deve regular. O papel regulador também deve ser exercido na definição de prioridades e opções de investimento, na definição de estratégias de desenvolvimento, de acordo com a visão de desenvolvimento do país, do ensino superior e da sociedade, e também na racionalização da rede de ensino superior, as relações com instituições internacionais e a adequação da oferta do ensino superior às necessidades do mercado de trabalho, mas não em relação aos domínios científicos que se devem ministrar: “... *não cabe ao Estado dizer qual o conhecimento que vai ser gerado (...) Deixem-nos a nós, que temos autonomia científica mostrar que sabemos identificar as áreas prioritárias de formação ...*” (F9). Alguns entrevistados criticam o RJIES no sentido em que coloca muitas restrições ao funcionamento das IES e outro entrevistado queixa-se da quantidade de dados que, constantemente, são pedidos pelo Estado, reports, os mesmos dados pedidos por entidades diferentes “... *há uma tendência excessiva para legislar (...) a quantidade de (...) lixo, que os ministérios nos pedem ... depois quando vamos jogar dados, o mesmo ministério recebeu três vezes uma resposta idêntica que a pediu de maneira diferente e que só nos fez perder tempo...*”(F14). A presença/ausência de tutela própria faz com que “*esta constante indefinição do ensino superior ter ministério ou não (...) É uma diferença enorme, em termos de evolução, sobretudo da investigação, ter ministro ou não ter ministro (...)*” (F15).

Esta quantidade, sobreposição e ininteligibilidade das leis evidencia uma multiplicação de níveis de decisão e de dispositivos de descentralização e delegação, ocorrendo o ajustamento mútuo referido por Afonso (2006), que aparece para fazer face às limitações da coordenação centralizada, tendo como resultado um exercício da política para além das normas e legislação, sendo exercida por vários atores e as suas inter-relações, conferindo alguma imprevisibilidade aos resultados (Afonso, 2006), pois,

perante a incompreensão da lei pelos atores, as normas não são por vezes aplicadas, mas interpretadas de acordo com os atores no contexto e em relação aos seus interesses e aos contextos específicos de trabalho e origina o hibridismo (Barroso, 2003; 2006b). Também, como referem Rinne e Koivula, (2005), nesta nova burocracia, com novos procedimentos de supervisão e avaliação externa, que requerem pessoal administrativo somente para o efeito, as IES são conduzidas para procedimentos administrativos caracterizados por “*baixa confiança/síndrome de controlo elevado*” estrategicamente centralizados mas com sistemas de avaliação e controlo descentralizados.

b) Financiador

Para os entrevistados, o financiamento do ensino superior público, é um dos papéis fundamentais do Estado, na quase totalidade ou na maior parte, “... *o papel do Estado é fundamental (...) é o garante do ensino superior e tem que ter um envolvimento no ensino superior, mas isso em qualquer país, sobretudo nos países desenvolvidos. O Estado tem que ter um papel muito forte...*” (F18). Por um lado, como forma de garantir a igualdade de oportunidades uma vez que se não financiasse, as propinas teriam o valor real e a maioria da população não podia frequentar o ES: “... *deve ser financiador de alguma coisa, de uma parte, porque senão financiasse nada as propinas eram muito mais elevadas (...) porque está a promover um ensino de um nível superior para melhorar o desenvolvimento de toda a sociedade...*” (IP7). Para além disso, “... *acho que o Estado tem que continuar a financiar porque a educação é um bem público*” (IP11). Deve financiar também no sentido de garantir a existência e a manutenção de cursos que não têm muitos alunos, mesmo que estas não tenham um retorno económico, mas que são essenciais, como a filosofia, o latim, o grego. O financiamento das instituições vem através dos impostos e assim o Estado faz uma dupla tributação, impostos mais propinas: “... *não se pode estar a pedir que as pessoas paguem imposto de 40 ou 50% do que ganham e que depois ainda tenham de pagar a educação, a saúde, não pode ... o Estado deve cumprir as suas obrigações para com os cidadãos pagadores de impostos...*” (IP6). Tem que ser financiador na medida também que tem que garantir um sistema de ensino superior de qualidade e manter essa rede e adequar a oferta educativa ao tecido económico “...*um sistema de qualidade que permita que o país consiga depois alimentar a cadeia económica com qualidade, com técnicos qualificados (...) aquilo que o Estado tem que fazer é garantir que existe essa oferta, se não há privada, há pública. Uma vez montada,*

devia mantê-la...” (F10). Deve promover o investimento na investigação por forma a estimular o desenvolvimento do país.

Dois entrevistados referem-se à tradição europeia de um ensino suportado na maior parte pelo Estado para justificar a continuação deste apoio, uma vez que é uma cultura distinta do modelo americano. Alguns entrevistados referem-se ainda à questão do *brain drain*, um investimento do Estado que depois é utilizado noutro país, transformando-se num investimento a fundo perdido, numa formação muito especializada que depois não tem escoamento no mercado de emprego nacional (Cabrito et al., 2015; Cerdeira et al., 2015 a, 2015c): “... *O desenvolver a investigação que no momento pode parecer um aumento de despesa, acho que a longo prazo é um benefício para o Estado, um investimento (...) estamos a formar pessoas diferenciadíssimas que não conseguem ficar cá e que chegam lá fora e que são imediatamente absorvidas ou por grandes empresas ...*”(F8), e assim é necessário ajustar o financiamento pois “... *a longo prazo isto vai sentir-se porque realmente tivemos um período muito ascendente... há um grande desinvestimento nesta altura e isso é notório e acho que isso deverá ser repensado ...*”(F8), e também redefinir a política pública de emprego: “*Creio que o Estado (...) devia ter aqui uma política pública... uma forma de evitar que tantos licenciados saíssem e emigrassem era haver (...) concursos nacionais que também tinham um *numerus clausus* anual (...)*” (F15).

Dois entrevistados referem compreender a necessidade de solidariedade com a situação económica do país, mas que esta solidariedade tem limites a partir do momento em que se coloca em questão a sustentabilidade das instituições. Alguns entrevistados recorrem à expressão “asfixia”, “apneia” “... *a universidade foi congelada está em apneia, é como eu vejo o sistema, a universidade pública está em apneia, agora, se prolongarem a apneia, morremos ...*” (F10), e que o prolongamento dos cortes poderá causar o estrangulamento do ES e a reconstrução será mais difícil e morosa. As IES em zonas geográficas menos atrativas economicamente e com fraca densidade populacional são as mais penalizadas pois têm menos capacidade de gerar receita própria, incapazes de repor os cortes do OE. Outro entrevistado refere-se à necessidade de promover incentivos para que os jovens frequentem o ensino superior, deste modo, preenchendo as vagas e contribuindo para o nível de formação nacional. Outra das áreas mencionadas que ficou prejudicada com os cortes foi a prestação de serviços. O perigo dos cortes no ensino superior põe em causa o futuro do mesmo, uma vez que

“a necessidade de comprimir as verbas para determinadas atividades correntes tem afastado a universidade de grandes oportunidades na área do desenvolvimento da investigação e da formação de novos professores. Se continuarmos por este caminho, a universidade vai enfrentar-se com uma rutura geracional. Quando os atuais professores se jubilarem não há professores formados para os substituir, porque esta reposição gradual, em termos geracionais do corpo docente não tem estado a ser feita, quer por falta de verbas para a investigação científica, quer por falta de verbas para pagar salários. E, por isso, acho que estamos num caminho muito perigoso”. (F17).

Verifica-se que a grande maioria dos entrevistados, apesar das diferenças de opinião, consideram indispensável a participação do Estado na provisão de educação, por questões de justiça e equidade social (Eicher, 1997, cit por Cabrito, 2002). O financiamento pelo Estado torna possível a frequência do ES por parte de populações mais desfavorecidas, e também, como referem Enders e Jongbloed (2007), é necessário o papel do governo na provisão deste bem público e é legitimada alguma responsabilidade pública sobre o ensino superior e a investigação, em face da escassez de informação sobre as externalidades que produz.

No entanto, alguns consideram que as instituições também têm que procurar algumas receitas nas parcerias, prestações de serviços e projetos, que devem responder a necessidades regionais, *“obviamente que estes fundos angariados podiam ser utilizados para investimentos nas próprias instituições... não só com o único objetivo de ganhar dinheiro mas prestar serviços para participar no desenvolvimento da região”* (IP2), uma vez que o Estado não tem capacidade para suportar na totalidade o empreendimento caro que é o ES. Assim, é também responsabilidade das IES angariarem receitas próprias por forma a colmatar a fatia do OE que foi sendo reduzida, *“... financiador numa quota parte e no resto, que cada instituição, vá à procura de receitas próprias ... não se consegue existir sem um plafond base, sim senhor, OE, mais do que isso, quem quer mais lute ...”* (F14). Outra forma de financiamento apontada são os alunos, uma vez que vão ser beneficiários diretos da frequência no ensino superior: *“(...) com as condições financeiras que o país atravessa (...) neste momento podemos perfeitamente aceitar que haja um contributo por parte das famílias... são pessoas de extratos sociais mais elevados que genericamente beneficiam mais dos recursos do Estado (...)”* (F18).

Para outro entrevistado, não é uma questão de falta de dinheiro, mas de opções políticas de aplicação do mesmo: “... *não há dinheiro, isto é um argumento fortíssimo, é muito confortável (...) com certeza que sim (deve financiar)(...) numa determinada escala o país tem mesmo que pensar que percentagem da sua capacidade financeira é que quer, de facto, atribuir ao ensino ...*”(IP5), uma vez que neste momento, o financiamento está, como outro refere, “... *um bocadinho adequado por baixo, não sei mesmo se não estará no limite...*” (F4). As palavras deste entrevistado vão ao encontro do que referem Enders e Jongbloed (2007), de que a crença de que o ES deve ser financiado publicamente é um juízo de valor político e também com Marginson (2011), quando refere que a natureza do ensino superior é politicamente determinada.

Por outro lado, um dos entrevistados refere que o Estado deveria financiar os alunos com melhor desempenho, através de uma redução progressiva na propina, como forma de motivar e responsabilizar os alunos, acolhendo uma ideologia mais meritocrática e defende a rentabilização do financiamento por parte de todos os que participam nesta modalidade: “.... *o ensino superior é uma coisa cara (...) e o Estado tem que investir... o Estado tem obrigação de se preocupar com um ensino superior de qualidade mas acho que todos os que são utentes do ensino superior, alunos, professores, funcionários, têm a obrigação de rentabilizar a participação.*” (IP16)

De uma forma geral, os entrevistados compreendem os cortes de financiamento por parte do Estado, nesta altura de austeridade económica e que, num país com a dimensão do nosso, as coisas até nem funcionam mal, embora as opções e as formas como foram realizados sejam amplamente criticadas. Assim, alguns entrevistados referem que os cortes “cegos” no financiamento estão a asfixiar as IES e que o Estado deveria de fazer um esforço maior de gestão e mais cuidado a este nível e que as regras de financiamento deveriam ser outras: “... *Em épocas de crise, o que posso criticar ao Estado é fazer cortes cegos, ou seja, este dinheiro não há para ali, corta-se aqui, ou seja, em termos do investimento que se faz em termos de recursos humanos, devia haver um maior esforço por parte do Estado...*” (IP9). Outro entrevistado refere que os cortes deveriam ter sido mais faseados, para dar tempo de adaptação às IES a este novo modelo e desenvolverem estruturas de angariação de fundos, o que leva tempo, recursos humanos e materiais. No entanto, são vários os entrevistados que salientam o modo como as IES se têm adaptado aos cortes sistemáticos, mantendo o funcionamento e a qualidade do ensino. Ao mesmo tempo, alguns consideram que a crise económica deve ser um tempo de reflexão face ao

despesismo que havia anteriormente: “... sabemos que é impossível ter mais financiamento (...) é um processo que estamos a aprender a saber viver (...) faz pensar é aquilo que foi esbanjado e mal gasto no passado (...) acho que esta crise nisso nos ajudou a gerir melhor os recursos que temos (...)” (F4), “... se calhar também havia instituições com muitas gorduras e havia coisas que se podiam cortar e isso em todos os serviços ...” (IP4) e “... Há que racionalizar os cortes porque se calhar antes dos cortes também existia muito esbanjamento (...) em termos de OE, o facto de existirem cortes, quanto a mim, existia muito despesismo.” (F14). No entanto, referem, “... tem que se ter bom senso (...) os gestores das instituições têm que cortar (...) aqui na escola estou a tentar cortar tudo o que possa não afetar a formação dos alunos. Mas, atenção, para não afetar a formação dos alunos estou a prejudicar os professores...” (IP4). Por outro lado, outros referem-se aos constrangimentos da falta de financiamento a nível da investigação, na falta de pessoal: “... com que possibilidade é que temos de implementar algo ainda mais experimental ou algo que tenha uma parte laboratorial (...) temos os problemas dos constrangimentos orçamentais e vêm os problemas da falta de pessoas.”(F8). Apesar disso, as IES demonstram uma capacidade de adaptação e encaixe aos cortes sucessivos: “... qual a empresa que perde 40% do seu orçamento e continua a sobreviver? Houve aqui uma maleabilidade de adaptação às novas circunstâncias ... se calhar tínhamos algumas gorduras e aí nessas gorduras, tivemos que dar também o nosso contributo para o défice do país (...) as IES vão adaptar-se e sobreviver a mais esta crise” (IP14). No entanto, alertam, mais cortes podem começar a colocar em causa a qualidade e as condições de ensino. Outro entrevistado apela uma responsabilização por parte de quem está nas IES, funcionários docentes e não docentes e também dos que frequentam, os estudantes, conjugada com uma confiança estatal nas IES: “... havia aqui um certo desperdício na faculdade, mas tem que haver aqui um equilíbrio das duas coisas, um sentido de responsabilidade das instituições e tem que haver confiança da tutela, tem que se evoluir nestes dois lados”. (F1)

Torna-se pertinente recordar aqui os alertas de Cox (1998) quando refere que, apesar de a intenção dos cortes no financiamento ser a poupança dos Estados, a noção de direito pode ser afetada de diversas formas. Em relação ao caso aqui descrito, os cortes generalizados, verifica-se o seu impacto nas IES, que do financiamento estatal quase total, configurando assim um programa universal, que pretende alcançar o ótimo social, para um programa que garante um mínimo social, alterando assim o compromisso estatal no

sentido de que nada mais do que o mínimo deve ser garantido. Desta forma, o Estado português, relativamente ao ES, adquire cada vez mais contornos de um *welfare state* residual (Barr, 1992; Hasenfeld & Rafferty, 1989), garantindo apenas valores mínimos de assistência ou de quasi welfare state, conforme Santos (1999).

Sobre o cheque ensino, as opiniões dividem-se. Há entrevistados que consideram que, desde que as regras sejam claras e cumpridas e que a oferta em questão que justifica o cheque não exista no ensino público, não é contra, apesar de algumas reservas. Por outro lado, há entrevistados que consideram que o cheque ensino é uma forma de favorecer o setor privado, que a educação deve permanecer no setor público: “... *não estou de acordo com o cheque ensino, esse tipo de inovações neoliberais, não acredito nelas. Acho que o Estado tem que ter boas escolas, suportar boas escolas (...)*” (IP11) e que a privatização leva a uma menor diversificação do ensino, uma vez que o setor privado tenderá a investir em áreas potenciadoras de lucro, como outro refere: “... *Se passássemos para uma situação de cheque ensino significaria que tenderia a morrer uma boa parte da diversidade do ensino que temos e que continua a ser essencial para o país (...)*”. (IP3). Um dos entrevistados considera que o financiamento deve ser do lado da oferta (IES) e não da procura (estudantes): “... *pensar agora que é dando dinheiro às famílias para escolherem através de um cheque ensino ou seja o que for, que isso os iria colocar numa situação melhor, não creio de todo que isso pudesse ser assegurado (...) ao nível superior, acho que o investimento deve ser feito no sector público.*” (F18)

A partir do discurso dos entrevistados, fica patente como Carnoy, Froumin, Loyalka e Tilak (2014) referenciaram, que a conceção e financiamento do ensino superior são muitas vezes contestadas politicamente e socialmente e esta modalidade apresenta-se de diferentes formas em diferentes sociedades. O “público/privado” na educação é uma construção político-social (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014; Chambers & Gopaul, 2008) e está sujeita à influência de várias forças políticas, mediadas e interpretadas através do Estado, podendo esta construção alterar-se com os tempos.

c) Empregador

Para alguns entrevistados, o Estado deve ter também um papel de empregador em outras áreas além da saúde e da educação, criando concursos anuais de emprego, com *numerus clausus*, e também prestador de serviços. Certos serviços não deveriam sair da

esfera pública: “... *Empregador, é assim, sou daqueles que acha que há áreas que não devem sair do público, a saúde é uma delas, a água também não, acho que a justiça também não deve ser privatizada (...)*” (F15) e o Estado deveria abrir concursos de emprego noutras áreas: “(...) *devia haver um concurso nacional porque repare, só há para professores, só há para os médicos, para a justiça mas para os outros cursos superiores não há...* (F15) e “...*O Estado devia ter um papel mais interventivo, em todas as áreas mas em termos de empregabilidade em termos de ensino superior, portanto, a pessoa acaba o curso e a não ser que tenha dois ou três cursos ou quatro ou cinco específicos que o Estado seja o grande empregador, todos os outros não têm.*” (F18). Assim, o Estado deve ser “... *prestador também (...) nas universidades são públicas, os professores são assalariados, nesse sentido estamos a prestar um serviço (...)*” (F18).

No entanto, o papel de empregador foi mais referido a nível da educação e enfermagem. E de facto, o Estado emprega a maior parte dos professores e a maior parte dos enfermeiros. Nesse sentido, criticam as opções do Estado em tempo de crise, na opção pela redução do número de vagas no acesso ao curso de formação de professores e aumentar na área da saúde, de acordo com a sua política de emprego: “... *esta medida dos dois últimos anos, de cortar vagas na educação porque o Estado não quer estar a financiar mais a educação porque ele é que é o empregador e portanto, está a financiar para o desemprego (...)* Acho que não devia misturar as duas coisas...” (IP7), e considera que a separação de ministérios seria uma boa medida. Outro entrevistado considera que não existe uma adequação da oferta à procura em termos de vagas e que o Estado deveria regular esta situação: “... *é uma política (de vagas) que também está errada porque não está adaptada àquilo que é a nossa realidade. Temos assistido ... a uma diminuição do número de candidatos ao ensino superior (...) aqui a portaria, o despacho deveria ter sido taxativa, deveria impor... fazer uma adequação da oferta à procura (...)* (IP11).

d) Garante da Igualdade de oportunidades

Para alguns entrevistados, o principal papel do Estado, através do financiamento é a garantia de igualdade de oportunidades, o Estado social, corretor das clivagens económicas da sociedade. Deve proteger o direito à educação, constitucionalizado e assegurar a providência do bem público que é a educação, porque a universidade, embora pública “... *não é estadual e é preciso perceber que o que é público é o que é de todos.*

O Estado organiza de uma determinada forma o que é de todos, a universidade não é organizável pela vertente da política (...) a universidade não é do Estado (...) está no Estado...” (F5), e garantir que ninguém é excluído por condições económicas “... *há dois papéis que são inalienáveis. (...) garantir que as escolas têm uma missão, têm recursos adequados a essa missão (...) a outra, que acho que é mesmo inalienável, é garantir (...) que ninguém com capacidade é deixado de fora, isso é fundamental...*” (F16), sobretudo a nível de 1º ciclo, “*(...) licenciado porque dá a competência profissional, pelo menos para sair para o mercado de trabalho (...) se não tiver condições financeiras para o fazer, assegurar que ele possa adquirir esse nível de estudos...*” (IP3), conquanto apresente um desempenho mínimo que justifique o investimento, “... *garantindo que são financiadas as necessidades básicas, é preciso depois pedir de volta um desempenho mínimo...*” (F12). O Estado deve também proteger o direito à educação, proteger as minorias, os mais desfavorecidos: “... *talvez a missão mais importante do Estado seja garantir ensino superior e não superior à população (...) até sou favorável ao pagamento de uma taxa, de uma propina controlada, acho que é uma marca de subdesenvolvimento enormíssima isso não acontecer.*” (IP5). Nesta ótica, o financiamento deve ser dado às instituições e não aos indivíduos: “... *a principal função do Estado é essa igualdade de oportunidades, mesmo às vezes num ensino que possa não ser muito rentável, tem que o assegurar, o que significa que tem que haver financiamento próprio para as instituições e não necessariamente às pessoas...*”. (IP3). Estes entrevistados defendem o carácter de bem público da educação e a educação enquanto direito social, que deve ser provida pelo Estado e, deste modo, se justifica a provisão de educação pelo Estado a baixo custo ou mesmo isenta de custos (Cabrito, 2002). Verifica-se a preocupação dos entrevistados com a questão da equidade e o papel do Estado na eliminação das barreiras de acesso ao ES (Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014), mas na prática também se verifica com Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, (2014) que aquilo que uma sociedade considera equidade é um conceito mediado pelo Estado, podendo o Estado interpretar o que significa um financiamento equitativo em relação ao ensino superior como um bem público e privado.

e) Avaliador

A regulação através da avaliação da oferta pedagógica foi delegada pelo Estado na A3ES, uma agência independente. No geral, os entrevistados consideram ser uma boa

ideia, embora tardia, mas que tem cumprido o seu papel. São referidos os custos elevados para avaliar um curso e o trabalho, que representa mais uma despesa para as IES, e a burocracia associados ao processo de avaliação: “... *é muito dispendioso, de cada vez que temos que submeter um curso (...) são logo 4000 euros, para muitas instituições isso rapidamente é um valor elevadíssimo e depois é um processo burocrático que não é uma avaliação efetivamente dos cursos ...*”(F18).

Da leitura das palavras dos entrevistados, e considerando as IES e o governo, parece existir uma nova conceção de governo, como referiram Ball e Youdel (2007), baseada em ligações combinadas no e para além do Estado, que configura uma nova forma de controlo estatal, liberalizado, contratualizado. Como referia Neave (1988, cit. por Ball, 2004), o novo Estado avaliador, o que configura o surgimento de uma cultura de desempenho competitivo, envolvendo uma combinação de descentralização, alvos e incentivos por forma a definir novos perfis profissionais (Ball, 2004).

D. Financiamento

a) Partilha de custos – posição dos entrevistados

A quase totalidade dos entrevistados é favorável à existência de propinas, mas todos salientam a necessidade de serem conjugadas com apoios do Estado, sob a forma de bolsas aos estudantes, até porque no entender de alguns, o país não tem recursos para sustentar um ensino gratuito, encontrando-se assim em situação de stress fiscal (Vossensteyn, 2004), o que se enquadra no argumento de Vossensteyn (2004) quando considera que a noção da partilha de custos baseia-se na assunção de que os fundos estatais são limitados e, desta forma, se encara a mudança de parte do encargo do financiamento para os estudantes, na linha da teoria da partilha de custos (Johnstone, 1998, 2002, 2003, 2004 a).

No entanto, a favorabilidade à existência de propinas apresenta diferenças nos entrevistados. Assim, alguns entrevistados são abertamente a favor da propina como forma de responsabilização do aluno e de financiamento do sistema, “... *muitas vezes, as pessoas ligam mais e esforçam-se mais por aquilo que é pago do que por aquilo que não é pago, responsabilizam-se mais*” (IP3) e desde que começaram a pagar propinas, “ (...) *criou-se um sentido de responsabilidade nos alunos porque percebem que têm que fazer as coisas no tempo certo porque assim gastam dinheiro*” (F1) e “(...) *o pagamento das*

propinas co-responsabiliza o aluno (...) a sociedade deve ter um bom sistema de bolsas que possa atender aos alunos com dificuldades (...) Parece-me que a sociedade está a falhar porque o nosso sistema de bolsas não cumpre de facto esse papel.” (F11). O facto de anteriormente existirem estudantes que passavam muito tempo para fazer o curso, reforça este argumento: “ (...) *antigamente se tivessem que fazer o curso em seis ou sete anos não se preocupavam porque não pagavam e isso consome imensos recursos dos contribuintes, portanto é injusto (...) há uma co responsabilização.* (F1) , “(...) *o pagamento de uma propina com a percentagem responsabiliza ... porque também temos os casos em que andam cá os estudantes anos e anos, os pais a pagar, e não fazem nada...*” (IP1) e “(...) *na minha altura havia lá profissionais do ensino superior, estavam lá há dez anos (...) normalmente estavam nas associações de estudantes (...) era um erro, na altura custavam o equivalente a 5000 euros por ano, portanto, estava a sociedade toda a investir em pessoas que não estavam a fazer pela vida.*” (F13). A maioria dos entrevistados defende assim o argumento neoliberal a favor da partilha de custos que postula que os estudantes devem financiar parte da sua educação, desde que existam auxílios para os carenciados, sendo o sistema mais equitativo (Johnstone, 2004 a) e também o argumento da responsabilização, quando alega que os estudantes podem ser tentados a permanecer neste estatuto durante mais tempo que o devido, consumindo recursos do Estado e alguma responsabilização através da participação nos custos pode reduzir esta taxa de permanência (Johnstone, 2004 a; Johnstone et al., 2008).

Por outro lado, mesmo sendo a favor das propinas, um dos entrevistados considera que a responsabilização é uma desculpa, uma vez que “... *há muitas outras estratégias para responsabilizar (...) a propina que temos agora é acessível para a maioria das famílias. Deveria haver mais bolsas, sobretudo porque a situação é muito desigual de família para família (...)*” (F6). Finalmente, outro entrevistado refere que não se coloca tanto a questão da responsabilização porque “... *um efeito de responsabilização da propina tal como ela existe e os valores que tem, não é assim tão forte (...) é essencialmente um contributo para o financiamento...*” (F18). Tais considerações enquadram-se na necessidade de financiamento das IES pela sucessiva desresponsabilização dos Estados e, por outro, pelo aumento das taxas de frequência e dos custos associados ao ensino superior, argumento apresentado por Johnstone (2004 a) e Johnstone et al. (2008). Também pela necessidade de recursos adicionais para as IES (Jongbloed, 2006).

Desta forma, refere outro entrevistado, “... *aqueles que podem pagar, devem pagar (...)*” (F2). No entanto, apontam o facto de existirem estudantes que não podem pagar e salientam a importância da existência de bolsas enquanto forma de garantir a equidade no acesso: “*(...) é dramático porque há pessoas que efetivamente não têm capacidade de pagar as propinas e torna-se um ensino elitista (...) Aflige-me bastante mas isso resolve-se com um sistema de bolsas, tem que haver um sistema de bolsas...*” (F1) e que a concessão de bolsas é uma forma que os Estados têm de promoção da equidade no ES e constitui uma questão de “*(...) sensibilidade e senso, sensibilidade de não hipotecar o futuro das pessoas, de senso, não mercantilizar o bem que é a educação mas ao mesmo tempo suscitar na parte do indivíduo um compromisso de levar e ser profissional, é um estudante (...)*” (F2). Assim, uma vez que o ensino superior é um bem público “... *(...) esse bem público tem que ser um bem cujo exercício e concretização tem que ser o mais rigoroso e rentável possível, portanto tem que haver aqui um compromisso do cidadão e um compromisso do Estado...*” (F2). O pagamento justifica-se como em qualquer serviço público, pelos materiais e recursos que o aluno tem à disposição, apesar de considerarem que “... *a propina, quando digo que não é muito elevada, não é que não seja penoso para quem paga, mas em função da oferta que fazemos, a propina é baixa porque há um investimento enorme que é feito*” (F7) e, além disso, “... *é justo que os alunos do ensino superior que sejam chamados a contribuir a pagar uma parte do seu ensino (...) deve haver simultaneamente um sistema que permita àqueles cujas famílias tenham dificuldades financeiras em pagar, devem ser apoiados.*” (F18). Por outro lado, alguns referem o facto de que é injusto que quem não frequenta o ensino superior ter que pagar através dos impostos para que outros frequentem, geralmente os de famílias mais favorecidas economicamente. Assim, “... *no contexto do ensino universitário, que sabemos à partida que são famílias de rendimentos mais elevados que vão usufruir desse financiamento sempre, o que nós temos que fazer é chamá-los a fazer uma contribuição e proteger aqueles que poderão ter dificuldade.*” (F18). Estes entrevistados defendem a existência de propinas como forma de equidade, no sentido em que são os principais beneficiários do ES a pagar e, uma vez que o orçamento estatal entregue às IES provém da tributação geral, é injusto que todos paguem aos estudantes que poderão vir a auferir melhores remunerações por via da sua frequência no ES, ou seja, os benefícios privados. (Weiler, 2000; Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009; Jongbloed, 2004, Vossensteyn, 2004, Johnstone, 2002; Carpentier, 2015). Também se verifica que estes entrevistados consideram o ES um bem simultaneamente público e privado, na linha de Ostrom e

Ostrom (1999, cit por Stejar, 2011) que consideram que o ensino superior está mais perto do modelo onde a exclusividade é impossível, a partilha do consumo é possível, mas num caso em que o número de lugares na universidade for suficiente para que todos possam frequentar e os custos de educação serem cobertos pelo governo.

Um dos entrevistados é totalmente a favor das propinas e até do aumento do seu valor, uma vez que apenas representam uma parte do custo total do aluno, cerca de 25% e também que as propinas deveriam ser diferenciadas consoante o curso, pelos gastos que implicam e por ser injusto que os impostos de quem não frequenta o ES paguem por estudantes que não se empenham: “... *propinas elevadas dão uma responsabilidade acrescida às pessoas (...) sou a favor de propinas e de propinas até um bocadinho a doer (...) estes alunos não fazem a mínima ideia que são capazes de custar 4500 euros por ano, em média, e pagam 1000.*” (F10). Outro entrevistado refere-se à ampliação das escolhas dos estudantes, a eficiência do sistema e à competitividade entre o público e o privado e assim, as propinas tornam mais evidentes as escolhas dos estudantes em relação à qualidade e este facto deve estar associado à não existência de *numerus clausus*, existindo “... *dois valores aqui que têm que ser conjugados, um é o valor da eficiência do próprio sistema, (...) Outra, é garantir que ninguém fica barrado no acesso ao ensino superior e isto são dois valores que têm que ser conjugados...*” (F16). Um entrevistado refere também que o valor das propinas deveria ser diferenciado, no sentido de distinguir a reputação das instituições, sendo que as melhores poderiam cobrar propinas mais elevadas. Aqui fica evidente o argumento de que a existência de propinas pode funcionar como mecanismo de mercado. Deste modo, um aumento nas propinas pode incentivar a motivação dos estudantes e impedir o abandono, pode estimular a competição entre as IES, o que conduz a uma melhoria global do sistema de ES. Também se os estudantes pagarem, tomarão melhores decisões relativamente ao curso, baseados nas suas capacidades, interesses e objetivos (Weiler, 2000; Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009; Jongbloed, 2004, Vossensteyn, 2004, Johnstone, 2002; Carpentier, 2015). Estes entrevistados alinham-se com a ideia de bem privado do ES, de acordo com Barr et al. (1995) quando referem que o ensino superior tem todas as características de um investimento pessoal, que o ensino superior não deve ser gratuito, pois gera benefícios pessoais robustos, devendo também haver algum financiamento público em virtude das externalidades que o ensino superior produz (Barr, 2002). Também a nível da diferenciação das propinas, embora não totalmente, devendo cada IES cobrar um valor,

dependendo da área de estudos e dos recursos despendidos (Barr, 1998; 2005 b); Barr & Crawford, 2003).

Existem também entrevistados que se referem ao facto de a criação das propinas ter sido destinada a financiar as melhorias para o ensino dos estudantes. Isto não se verifica uma vez que a propina é usada como receita própria e paga vencimentos dos funcionários ao invés de aplicadas em melhorias no ensino e isto não é correto. Dois entrevistados referem que optariam por um sistema em que os alunos com bom desempenho académico seriam isentados do pagamento de propinas. As propinas são utilizadas como orçamento de substituição (Carpentier, 2012; 2015).

No entanto, a grande maioria dos entrevistados revela algum desconforto no posicionamento em relação a esta matéria, uma vez que “ (...) *é aquela coisa das regras, nós temos um Estado, um patrão que não dá dinheiro porque não tem nem nos deixa obter dinheiro de outra forma, portanto, estamos um bocadinho no pior dos dois mundos ...* ” (F16) e “ (...) *não há uma resposta única sobre isso, na verdade não respondi nada. Sou partidário da igualdade de oportunidades independentemente do background financeiro dos pais.* ” (F13). Neste sentido, alguns entrevistados referem-se a um mundo ideal onde o ensino deveria ser gratuito e o mundo real onde isso não é possível por o Estado não ter capacidade para mais financiamento, “*de facto o ensino público deveria ser gratuito mas como vivemos num país pobre, não podemos fazer isso e era irrealista pensar que a universidade pública poderia ser sustentável sem essa contribuição da propina do estudante.* ” (F7), “.... *No mundo ideal e porque todos pagamos tudo seria a possibilidade de haver um ensino sem propinas, penso que isso é demagógico e de facto difícil de suportar na nossa sociedade (...) a sua existência nos dá uma certa responsabilidade...* ” (IP12), e assim, a existência de propinas é um “*mal necessário*” (IP11), de que as instituições não podem prescindir. Dois entrevistados referem não saber como se posicionar relativamente a esta matéria, nomeadamente se deve ser ou não o estudante a financiar o ensino, embora refiram que o ensino tem que ser sustentado. Na generalidade, com algumas variações, a maioria dos entrevistados é partidária da existência de propinas como forma de responsabilização do aluno aliado a um sistema eficiente de bolsas, verificando-se assim, com Weiler (2000), que a questão da existência ou não de propinas assenta na adequação do sistema de ajudas financeiras e na sua capacidade para compensar os efeitos de propinas com valor de mercado para os estudantes mais desfavorecidos. Também conforme Cerdeira (2011), quando refere a falta

de unanimidade no meio académico relativamente a este tema, uma vez que existem os defensores dos ganhos individuais na educação, enquanto que outros defendem o seu carácter de bem público.

Em termos de igualdade no acesso ao ES, existem duas posições antagónicas. Assim, dois entrevistados consideram que a igualdade de acesso está garantida pois todos podem concorrer de igual forma, através das provas específicas e consideram que a propina se justifica: “... *acho que a igualdade está garantida, eles têm os seus percursos de ensino até ao secundário, façam o percurso que fizerem e depois o acesso é igual para todos, eles concorrem da mesma forma ...*” (F4), e referem que a preparação profissional adquirida no ensino superior é um investimento que ficará com o próprio aluno e que o permitirá ter determinadas condições de vida e emprego, por isso se justifica a sua contribuição e assim “(...) *inclino-me mais para a existência de uma propina, para defender os próprios alunos enquanto cidadãos e trabalhadores no futuro.*” (F4). Outros referem, por outro lado, que não existe democraticidade no acesso devido à existência de propinas, ainda que considerem as propinas indispensáveis, tanto pela incapacidade de financiamento do Estado como também receita própria importante para a instituição. Dois entrevistados consideram que a existência de propinas é a negação da igualdade de oportunidades no acesso, uma vez que só o valor da propina afasta logo determinados estudantes “... *em Portugal, todos são afastados por não terem dinheiro (...) quem não paga propinas, não pode fazer exames, não pode frequentar, não pode ter diploma, nada. E dizer que a ação social que temos cobre as dificuldades é para rir ...*” (F5) e “(...) “... *deve haver igualdade de oportunidades, dito isto, as propinas são um veículo para essa igualdade de oportunidades não existir (...) as pessoas têm que ter igualdade de oportunidades, agora, podem arranjar-se muitos meios de o gerar (...)*” (F13). São ainda referidos os custos que os estudantes têm que realizar, para além da propina, especialmente os que têm que se deslocar e que este facto coloca também em questão a equidade.

Apenas um dos entrevistados se manifesta abertamente contra a existência de propinas, considerando que a sua existência não promove a responsabilização do estudante, argumentando que não diminuiram os anos que os alunos passam na faculdade por causa das propinas. Refere que a sua existência coloca em causa a igualdade de oportunidades, e assim este entrevistado é:

“... completamente contra em termos de princípio, ... frequentar o ensino superior é um investimento muito grande, um investimento pessoal e investimento do Estado (...) a tendência crescente é transferir a parte de investimento do público para o investimento privado. O empobrecimento da população que existe, esta situação pode conduzir a um problema tal que não se criam condições de igualdade de oportunidades (...) não é de igual para todos, é igual para todos com as mesmas capacidades (...)” (IP2).

Este entrevistado é claramente a favor do ensino superior como bem público, pelas externalidades positivas que produz para toda a sociedade (Wolfe, 1995; Weale, 1992, Hough, 1994, cit por Cabrito, 2002; Cabrito, 2002; Carnoy, Froumin, Loyalka & Tilak, 2014). Dois entrevistados defendem um ensino superior tendencialmente gratuito e também que as propinas levantam questões sociais graves. Um critica o facto de estar constitucionalizado o direito ao ES, mas que na prática não se verifica e o outro considera que o conceito de ensino gratuito não implica que seja de graça. Deveria ser cobrada uma taxa simbólica como em qualquer serviço público *“(...) Quando se pressupõe a questão das propinas, o grande problema que coloco é ligar a universalidade do acesso à gratuidade do ensino. O Estado hoje não tem meios económicos para dispensar o pagamento da taxa, se tivesse, devia fazê-lo.” (F5).* Assim, no seu entender, a propina não deve ser muito elevada e deve ser utilizada para o financiamento de melhorias e não como receita própria, como fonte de financiamento das IES. O Estado deveria pagar o funcionamento e manutenção das IES e deveria existir um sistema de bolsas eficiente. A discriminação de rendimentos já é feita via impostos, onde quem ganha mais é mais taxado e quem ganha menos, menos. Nas suas palavras:

“... o ponto do Estado social, do Estado que educa, é que a taxa, a taxa da propina não pode ser muito elevada, tem que ser uma taxa simbólica, a taxa não deve ser para financiar as instituições de ensino superior (...) estamos a fazer receita própria através da taxa das propinas, é errado, então, se fosse assim, cobrávamos propinas que eram o custo do aluno (...) Mas não defendo isso, eu não tenho uma visão liberal do Estado, tenho uma visão social do Estado. E numa visão social do Estado, todos os alunos, ricos ou pobres pagam a mesma taxa, todos...” (F5).

Estes entrevistados defendem assim o argumento de que o pagamento discrimina estudantes oriundos de famílias desfavorecidas e que desencoraja a sua participação no ES, questionam a relação das com a qualidade e à mudança do estudante enquanto co-produtor para o estudante consumidor e o impacto desta situação no ensino aprendizagem (Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 2009; Carpentier, 2012, 2015, Vossensteyn, 2004).

Em relação ao sistema de bolsas, todos consideram que este sistema deve existir e ser melhorado, pois é a garantia que existe igualdade de oportunidades e que nenhum estudante é afastado por razões económicas. Um dos entrevistados sugere outro tipo de ajudas, além de bolsas: “... *poderiam haver mais bolsas e eventualmente mais facilidade de empregos para estudantes, pequenos empregos na faculdade, nas escolas, nas universidades...*” (F6). No entanto, são feitas várias críticas a este sistema, até ao ponto de questionar a sua existência: “(...) *Não sei se temos de facto esse sistema e ele está a falhar neste momento em alguns contextos como podemos ver (...)*” (F18). Uns consideram que as bolsas são muito limitadas: “(...) *e não atendem a todas as situações que deviam atender, portanto penso que deve haver um financiamento através do OE, tal como existe atualmente (...) mas as bolsas deveriam ser valorizadas e reforçadas...*” (F11). É referida a necessidade de haver um sistema de avaliação de candidatos às bolsas que não passe apenas pela declaração de IRS, uma vez que existe alguma fuga aos impostos e as declarações não revelam os verdadeiros rendimentos, causando injustiças como a atribuição de bolsas a estudantes que conseguem contornar o sistema. Outros relacionam o pagamento da propina com o desempenho académico, ou seja, quando um aluno tem um bom desempenho deveria ir pagando menos e até mesmo ser isentado de pagamento. As bolsas deviam também ter um pendor meritocrático (os mais capazes, os mais motivados, quem quer realmente). Por outro lado, os alunos que apresentassem um mau desempenho seriam penalizados no valor da propina, tendo que pagar mais. O desempenho do aluno espelha o seu grau de envolvimento, dedicação e empenho na conclusão dos seus estudos. A maioria dos entrevistados refere que o sistema de bolsas atual é ineficiente por duas razões, por um lado, os plafonds atribuídos, em que só quem esteja a “morrer de fome” tem direito e em muitos casos só ao valor da propina. Por outro lado, pela ausência de fiscalização, os critérios de seleção são insuficientes ou inadequados, uma vez que a declaração de IRS muitas vezes não espelha os reais rendimentos dos proponentes. A ausência de fiscalização a nível da atribuição de bolsas é criticada dado que os entrevistados verificam que existem alunos que têm rendimentos

mas que recebem apoios sociais. Criticam ainda o facto de as ajudas em tempo de crise terem diminuído ao invés de aumentarem, uma vez que há maior número de pessoas com dificuldades, um dos entrevistados refere que os alunos tendem a desistir. Assim, como dois entrevistados referem, a igualdade de oportunidades na frequência do ES está posta em questão pois o Estado não garante as condições financeiras apropriadas a quem precisa nem fiscaliza devidamente a quem são atribuídas bolsas, havendo alunos sem necessidade que recebem auxílio. Num país com alguma fuga aos impostos, seriam mecanismos a ser revistos e reforçados, assim como o aumento dos plafonds, que não deviam cobrir apenas o valor da propina. Outra crítica é o facto de o aluno só saber que tem bolsa por volta de dezembro, após as aulas começarem, seria necessário antecipar este processo de modo a que quando os alunos comessem as aulas, as bolsas já estivessem atribuídas.

A partir destas críticas e da atuação do Estado perante os estudantes carenciados, relevam-se as palavras de Cox (1998) quando se refere ao impacto das reformas da austeridade com o objetivo de poupança, que pode ser conseguida para o Estado mas, simultaneamente, o direito ao ensino superior já não está disponível para todos, substituindo assim a ideia da universalidade do direito pela noção moral de que só os carenciados devem ter esse direito. Desta forma, as medidas de austeridade conferem ao direito educação um estatuto incerto, deixando de existir um cidadão com direitos, mas um cidadão que precisa de convencer o Estado da necessidade de assistência, aumentando desta forma o potencial de desigualdade (Cox, 1998).

Dois entrevistados mencionam de forma positiva o sistema de empréstimos aos estudantes: “... *a experiência inglesa (dos empréstimos) é boa... agora, por parte dos alunos que também se comprometem em programas em que mais tarde vão ter que pagar eles próprios também os estimula mais, torna-se um sistema muito mais dinâmico e muito mais competitivo.*” (F17)

b) Estudantes com dificuldades e medidas de apoio nas IES

Nesta categoria, duas diferenças são evidentes entre os dois subsistemas. A primeira é que nos ISP, as medidas de auxílio estão centralizadas nas presidências, enquanto que nas universidades, cada UO tem o seu sistema interno de ajudas. A outra é que, aparentemente, existem maiores dificuldades por parte dos estudantes dos ISP do que por parte dos estudantes que frequentam as universidades. É importante salientar que

os estudantes não podem concluir o curso, seja qual for o grau, se não pagarem as propinas, o grau não é atribuído. No ano de 2012, os casos mais complicados foram transformados em dívida fiscal, o que agilizou o pagamento de muitas propinas em atraso e permitiu alguma entrada de receita própria nas instituições. Algumas instituições pressionaram os estudantes nesse sentido, com resultados.

Assim, nos ISP, os entrevistados referem que cada vez há mais estudantes com dificuldades, havendo mesmo um que refere que há estudantes que têm dificuldade em comer, e outros que desistem, por motivos de trabalho ou por despedimento de um ou ambos os pais, embora o incumprimento de pagamento esteja a diminuir, segundo um dos entrevistados, talvez porque a dívida das propinas ter sido transformada em dívida fiscal, com uma cobrança coerciva. Existem também estudantes que frequentam o 1º ano, mas que depois não se matriculam no ano seguinte. Tem aumentado o número de trabalhadores estudantes, que em algumas instituições representam a maioria, embora existam estudantes que, apesar de trabalharem, “fazem umas horas” nas IES, mas não conseguem este estatuto. Esta situação faz com que os estudantes passem menos tempo na IES, o que se traduz num menor envolvimento dos estudantes com a IES, uma menor participação e presença na vida académica.

Verifica-se aqui as consequências da austeridade financeira descritas por Johnstone (2002), em relação ao impacto nos estudantes, cujos efeitos são maiores nos jovens oriundos dos estratos mais desfavorecidos e da classe média, que poderão ser forçados a: a) enveredar pelo estatuto de estudantes a tempo parcial e procurar empregos em part ou full time; b) continuar na casa da família por forma a baixar os custos de frequência no ES; c) decidir se continuam o ES ou desistem, devido à perceção da insustentabilidade financeira do ES; d) impedidos de frequentar o ES por falta de recursos ou empurrados para a frequência no ES privado.

As ajudas dadas aos estudantes que têm bolsa não são sob a forma monetária, dado que assim entraria em conflito com o SAS mas em géneros como títulos de transporte, senhas de refeição, pagamento de propinas através de horas de trabalho nas bibliotecas, secretarias, atribuição da propina mínima, 600 euros em vez de 900 euros, aplicado com diversos critérios e escalões, à custa das IES:

“... o politécnico tem uma política de responsabilidade (...) criou ainda mais uma panóplia de ajudas (...) títulos de refeição, títulos de

transporte, não se dá em dinheiro. (...) pagamento de propinas através da prestação de um serviço (...) as pessoas não tiveram bolsa mas inscrevem-se, é o PAS, qualquer coisa como programa de apoio social, inscrevem-se nesse programa e vêm desde apoiar a biblioteca, duas ou três horas por semana, as pessoas dão as disponibilidades, seja onde for, temos estudantes colocados nos mais diversos sítios onde têm redução ou mesmo não pagam propina, (...) temos estado a tentar fazer isso, que é não dar dinheiro, até porque não se pode, depois entramos aqui em conflito com outros aspetos...”. (IP1).

Os apoios mais pedidos são o faseamento no pagamento das propinas e todos os pedidos são aceites, desde que o estudante comprove que realmente tem dificuldades. Há IES que facilitam o pagamento mensal das propinas sem juros

No caso do subsistema universitário, o número de estudantes com dificuldades em pagar a propina devido a desemprego dos pais, desistências porque os estudantes têm que trabalhar devido ao desemprego dos pais, ainda não constituem um número muito elevado “... creio que (aqui) não tem havido esses problemas (...) se existe um ou outro caso poderá ser casos pontuais e não casos com dimensão ou amplitude significativa...” (F2), mas existem alguns casos “... não são muitos, mas são muito impressionantes e aumentaram como é evidente (...)” (F6). Conta este entrevistado que existem dois casos, por um lado, estudantes que entram pelos Maiores de 23, estudantes trabalhadores e que a partir do 1º ano deixam de pagar propinas e que a sua inscrição se deveu talvez a uma utopia ou a um otimismo mas depois a sua vida não lhes permite conciliar. Por outro lado, existem os estudantes que entram pela via regular, cuja vida estava estável financeiramente mas que depois ocorre um problema e deixa de ser possível aos pais financiar, o que tem maior impacto nos estudantes quase finalistas e com a agravante de não saberem se depois vão conseguir emprego “... a gente sabe que é este sacrifício todo e depois se vão acabar o curso e não têm um emprego à espera... é complicado. Claramente a igualdade de acesso não existe, não vamos ter ilusões, não existe...” (F6). Mas, os estudantes que pedem formas alternativas de pagar as propinas que não o escalonamento normal estão a aumentar e há mais pedidos para “... pagamentos faseados, planos, porque nós, não é automático, os alunos têm que pedir apoio, o apoio começa por rever o plano de pagamentos, como se pode acomodar a família, etc.” (F10). Alguns não têm mesmo hipótese e às vezes o sistema de bolsas interno da instituição consegue

manter o estudante no ensino superior: “... *Há aqui algumas decisões que tenho que tomar que são muito dolorosas devido a isso, por não ter soluções para alunos que são absolutamente fantásticos, que poderiam ser excelentes profissionais e que interrompem a sua atividade porque têm que ir trabalhar para sustentar a família ...*” (F7). No entanto, uma vez que os estudantes não são obrigados a dizer qual o motivo da desistência, os números não são muito apurados.

As IES são bastante flexíveis no desenvolvimento de soluções para que os estudantes paguem as propinas, desde pagamentos mensais, a todos os adiantamentos possíveis, à atribuição de bolsas, trabalho na biblioteca, secretaria, nas unidades de investigação: “... *tenho autorizado praticamente tudo o que é proposto a esse nível para facilitar, dentro do razoável (...)*” (F18). A partir do momento em que o aluno entra em incumprimento, é acionado um processo com várias fases, que envolve a análise da situação e o que é possível fazer: “... *Facilitamos muito, ao máximo (...) não há nenhum aluno que não acabe o curso por não poder pagar propinas (...) tivemos aí uma fase muito acutilante em 2011 e 2012, foi um grande pico de problemas, agora temos mas tentamos resolvê-los o mais possível ...*” (F8) e “(...) *Depois há a fase do incumprimento (...) Aí, passa-se ao segundo nível, que é o nível de apoio com a bolsa e etc. e felizmente há miúdos que acabaram a licenciatura apoiados pela bolsa, esperamos que depois tenham trabalho e consigam retribuir.*” (F10).. Algumas questões burocráticas criam por vezes dificuldades “... *a burocracia dificulta imenso... nós temos isto tudo em sistema, é tudo informatizado e portanto o sistema está programado para pagar x propinas, aquela quantia, depois senão pagam aquela quantia é um drama, (...)*” (F6). Outra questão apresentada é que a lei prevê um determinado tipo de ajuda, para uma situação estável, não contempla situações que possam acontecer a meio e onde é necessário intervir. As ajudas internas não podem entrar em conflito com as normas do SAS central, o que leva à observação de alguns cuidados. Algumas bolsas podem ser empréstimos, é deixado ao critério do aluno, se tem possibilidade de retribuir quando estiver a trabalhar e acrescentar o juro que entenda ou pode não conseguir pagar porque a vida profissional não lhe permite. Algumas instituições começam a apelar aos alumni para fundos de contribuição para os estudantes carenciados, seja em termos monetários ou de materiais como livros:

“... *criámos um sistema de bolsas aqui na instituição ... há várias bolsas, há bolsas de mérito para os bons alunos mas que podem ser pessoas endinheiradas ... isso é para captar os bons alunos ou para*

manter os bons alunos. Para aqueles alunos médios ... a condição económica também pode influenciar o desempenho (...) temos um programa junto da associação dos antigos alunos e da formação económicas para isso mesmo. Então temos um comité, que tem pessoas da nossa secretaria, antigos alunos, etc. e que fazem a análise das candidaturas, pronto e eles têm uma série de critérios (...) fazem uma análise cuidada e são pessoas que estão perto deles, porque é fundamental perceber porque às vezes o critério de IRS não é tudo (...) Fazemos programas de recolha de fundos para apoiar esses alunos e há com eles estabelecido um protocolo de ética que têm que repor o valor da bolsa quando puderem, usando a taxa de juro que considerarem adequada...” (F10).

Existem bolsas internas de mérito nalgumas instituições para promoção dos bons alunos ou isenção de propina de um semestre, “... os alunos que terminam as licenciaturas com média superior a 16, nós oferecemos o primeiro semestre do mestrado ... também como prémio de facto pelo seu mérito isto tem sido feito num contexto de grande retração financeira...”. (F9)

Um entrevistado referiu que, além destas medidas, há que criar condições dentro da IES para que os estudantes possam estar, estudar, sentirem-se bem e apoiados. Entre estas medidas, salienta-se, a abertura da IES 24h, a introdução de micro-ondas para que os estudantes possam trazer comida, a conversão de espaços em salas de estudo, o acompanhamento pessoal dos estudantes, aliada a uma AE com dinamismo, que promove atividades para a integração dos novos estudantes e ajuda a identificar os que têm dificuldades, necessidades e por vezes até questões do foro psicológico.

O RJIES, no artigo 128º contempla os serviços de ação social das IES, mas somente são referidas as cantinas e residências. Perante uma ação estatal que não dá uma resposta efetiva em termos de ajudas aos estudantes, as IES funcionam como complemento ao bem estar social dos estudantes, a *welfare society*, descrita por Santos (1999), enquanto redes de interconhecimento, reconhecimento mútuo e ajuda mútua, aqui baseada em laços comunitários, através dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e numa lógica de reciprocidade, relações variáveis em termos de duração, formalização, âmbito e estabilidade. Também na ótica de Rosanvallon, (1988, cit. por Santos, 1999), quando aponta a necessidade de existirem

formas de provisão de bem estar mais descentralizadas e diversificadas, semelhante, em muitos aspetos, à que é dada pela família, e refere a expansão das políticas sociais baseadas em motivações públicas mas a partir de grupos privados, aqui, as IES.

c) Propinas de mestrado e doutoramento

Os IP não podem dar doutoramentos, apenas em parceria com as universidades, sendo estas a atribuir o grau. Em relação à propina do mestrado integrado, os entrevistados consideram que esta deve ser semelhante ou igual à propina da licenciatura, uma vez que em muitos casos os estudantes necessitam do mestrado para concluir a formação e o Estado financia esta propina. Quanto aos outros mestrados, geralmente têm uma propina mais elevada, pois correspondem a uma formação mais especializada e muitas vezes é pago por empresas, para além de que os mestrados têm que ser auto sustentados: “... o mestrado tem que ser sustentável. (...) fazemos sempre os cálculos em termos daquilo que seria o custo da docência e custos associados e aquilo que seria o número previsível de estudantes matriculados e fizemos o cálculo da propina segundo esse aspeto (...)” (IP3). Da mesma forma que em relação às propinas de licenciatura, a posição do mesmo entrevistado é que se a propina do doutoramento fosse para financiar o que estivesse ligado à investigação, no sentido de promover e divulgar o conhecimento estaria mais correto, mas atualmente serve para pagar vencimentos dos funcionários e quase que garante a sustentabilidade das instituições e isso por princípio não é correto.

Outro entrevistado considera não fazer sentido a diferença de preços entre graus pois existem muitas profissões que exigem mestrados e existem licenciaturas com mestrados integrados mas, em relação ao doutoramento: “(...)tem que ser feito pela pessoa que tenha competências e capacidade para isso, não é a pessoa que é obrigada a fazer e penso que os doutoramentos, em algumas situações... é um negócio de doutoramentos que também não me agrada essa situação...” (IP2). Considera que seria necessário considerar as necessidades económicas do país relativamente a doutorados, que o que diferencia os ciclos de ensino é o nível de exigência, de conhecimentos e de trabalho e não o valor da propina. Dois entrevistados referem-se à importância de o doutoramento dever ser mais útil socialmente e mais integrado em projetos de investigação do que “avulso”. Nos doutoramentos ligados às áreas da química, farmacêutica, medicina, muitas vezes o aluno está a trabalhar dentro do projeto e a bolsa

é o seu ordenado. São doutoramentos que não são possíveis fazer de outras formas pois o facto de se estar a lidar com organismos vivos, implica que o doutorando tenha que estar sempre presente, ao invés por exemplo de outros doutoramentos que podem ser feitos enquanto o aluno trabalha, o trabalho pode ser desenvolvido mais ao ritmo do aluno em vez do ritmo da investigação. Algumas IES permitem aos estudantes a aplicação de uma parte da propina na compra de materiais necessários para o doutoramento.

Um dos entrevistados refere-se ao valor da propina do doutoramento como responsabilização, pois se fosse baixa, haveria mais desistências, embora seja injusto o facto de existirem pessoas que não podem pagar e, mais uma vez, num sistema ideal defende que o doutoramento deveria ser tendencialmente gratuito. Outro entrevistado refere que as propinas de doutoramento são *“um escândalo”* (IP11), considerando que a introdução da parte escolar foi uma forma de as instituições fazerem mais dinheiro e que pode justificar-se em termos de metodologia e de algum enquadramento, mas que na maior parte dos casos, os doutoramentos são tão específicos que não se justifica. Em relação aos mestrados, refere que se o mestrado não tem financiamento público, tem que ter uma propina que o sustente e que se o mestrado proporcionar ao aluno melhores rendimentos, a propina elevada não coloca *“problemas de consciência”* (IP11), dado que estes estudantes podem pagar. Outro considera que o valor das propinas de doutoramento: *“... uma coisa absolutamente absurda (...) calculo que a razão tenha a ver com o financiamento próprio das universidades, isto é, o OGE concede financiamento por cada cabeça de aluno na licenciatura, no mestrado já é menos e no doutoramento nada (...).”* (F3). Outro refere não achar mal que os mestrados não abrangidos pelo OE tenham uma propina mais elevada, embora isso possa afastar algumas pessoas e aí deveriam existir ajudas, mas a IES não pode ter prejuízo e assim se justifica embora, salienta, não seja uma discussão fácil. Outro entrevistado refere que o doutoramento em Portugal é muito virado para a carreira e que podiam potenciar-se mais doutoramentos em parceria com a indústria, o que constituiria uma mais valia para a investigação a este nível e para o tecido económico.

Um entrevistado considera “normal” o facto de existirem preços tão díspares nas formações de 2º e 3º ciclo, uma vez que o valor está dependente dos recursos e materiais necessários para o realizar, pronunciando-se somente em relação ao mestrado. Para outro entrevistado, faz sentido as propinas mais elevadas consoante o grau e se o aluno quer avançar, quer dizer que já tem alguma apetência para a investigação e que deve ter a

consciência que entra num nível de estudos mais caro. Outro entrevistado defende que deviam existir financiamentos diferenciados de acordo com os níveis de especialização destes ciclos. Outro entrevistado considera que estas propinas são muito elevadas e que poderiam ser mais baixas para ser mais igualitário o acesso. A diminuição de receita própria devido à diminuição do valor das propinas na instituição seria colmatada com a realização de mais cursos que vão ao encontro das atividades profissionais que as pessoas já se encontram a realizar. Um entrevistado refere ser natural o facto de se os cursos de mestrado serem mais caros para a instituição em termos de recursos, docentes, etc., e que esse aumento seja refletido num aumento de propina. Outro entrevistado considera-as muito elevadas, afirmando-se contra os valores, mas admite que na sua IES já teve que subir o valor da propina deste grau para gerar mais receita própria:

“... sou contra (...) embora como diretor tenha procurado aumentar várias vezes o valor da propina do mestrado e do doutoramento por razões egoístas e comezinhas, que é o financiamento por receita própria. Do ponto de vista político e no plano programático, considero que as propinas devem ser iguais na licenciatura, no mestrado e no doutoramento porque são três ciclos que acho essenciais (...) isso é sempre um posicionamento político ou ideológico e eu, no plano ideológico, estou do lado social... recupero a tradição republicana que acha que o ensino é promotor da igualdade.” (F5).

Neste sentido, um dos entrevistados refere-se à propina de doutoramento como a salvação de muitas IES, uma vez que podem praticar preços mais livres, mais elevados, garantindo uma receita importante para a instituição: *“(...) é a solução mágica que algumas instituições têm tido para conseguir a sustentabilidade financeira das escolas, essas propinas são fundamentais.” (F7).*

A maioria dos entrevistados considera que as propinas de mestrado devem ser iguais às licenciaturas e que as de doutoramento são adequadas porque: a) os professores que dão os doutoramentos são docentes “mais caros” porque também são docentes com mais habilitação; b) porque é mais dispendioso dar aulas a poucos estudantes do que dar aulas a muitos estudantes, uma vez que as salas, a eletricidade e etc. têm que se usar na mesma. No entanto, como refere um dos entrevistados, há vários casos de professores que têm para cima de 15 doutorandos, também como forma de poupança de recursos por parte das IES; c) dará ao estudante a possibilidade de uma condição de vida financeiramente

melhor e nesse sentido é um investimento com possibilidade de grande retorno pessoal; d) o OGE não financia os doutoramentos e daí também o valor das propinas mais elevado fazendo com que as IES, nesta área, sejam como as IES privadas, embora a propina cobrada seja inferior a uma privada; e) a maioria dos doutoramentos em algumas instituições são apoiados, geralmente com bolsas e integrados em projetos de investigação, financiados; f) os materiais e recursos envolvidos no caso de doutoramentos ligados à ciência, tecnologia, engenharia são equipamentos muitas vezes muito especializados, muito dispendiosos, com avultadas despesas de manutenção. Assim, por estas ideias, fica exposto o argumento da necessidade de financiamento das IES por um lado, pelos cortes orçamentais e, por outro, pelo aumento das taxas de frequência e dos custos associados ao ensino superior (Johnstone, 2004 a, Johnstone et al., 2008).

Outro entrevistado refere que o Estado deveria estabelecer uma propina máxima e regular os preços em relação aos mestrados não integrados e doutoramentos. Não havendo tal regulação, as IES aproveitam este mercado, embora isso possa traduzir-se em alguma desigualdade de acesso.

No caso das IES que somente ministram 2ºs e 3ºs ciclos, uma vez que estas propinas são “... *praticamente a única forma de financiamento...*” (F18), um destes entrevistados considera que as propinas neste nível são estabelecidas de acordo com a reputação e o prestígio da instituição e se existem pessoas disponíveis para pagar, o mercado deve funcionar, mas para auxiliar os estudantes mais carenciados o que se pode fazer é “... *obrigar as instituições que têm esses preços mais elevados, por regulação do Estado, a financiar um número de alunos carenciados, mas que tenham demonstrado mérito para aceder ... acho que conseguimos atingir objetivos de equidade permitindo que os melhores façam isso...*”. (F18).

d) Dificuldades associadas aos cortes de financiamento

d.1) Na gestão

Os cortes financeiros criam dificuldades de gestão: “... *mais do que a dificuldade financeira, é sempre a dificuldade de gestão...*” (IP3). A gestão diária torna-se complicada pois cada necessidade de despesa implica uma avaliação cuidadosa da possibilidade de a realizar, por questões financeiras, mas complica-se também por

questões legais e burocráticas. A despesa em questão vai ao nível da manutenção e do normal funcionamento das instituições em alguns casos “... *de facto temos uma margem de manobra atualmente muito reduzida e portanto temos de acudir a situações só de urgência praticamente.* (IP6). Alguns entrevistados referem que a falta de financiamento e as limitações das leis do OE não permitem uma gestão dinâmica, ativa, apenas permitem uma gestão quase diária: “... *isto espalha demasiado a iniciativa das próprias instituições que ficam receosas, às vezes desabafamos e dizemos, mais vale estar sossegado (...)*” (IP14) ou de planeamento a curto prazo, “...*estamos reduzidos a um orçamento que não nos permite fazer previsões a muito longo prazo nem de investimentos estratégicos que sejam relevantes, portanto, basicamente é manter a atividade dignamente, mas um pouco nessa área só...*” (IP6). Por outro lado, existindo menos financiamento aliado às restrições, não é possível fazer determinados investimentos ligados a projetos que poderiam trazer retorno financeiro à instituição, uma vez que estes projetos são planeados e concebidos com alguma antecedência da sua execução: “... *é um dos maiores problemas do ensino superior atual é não termos possibilidade nem capacidade para planear (...) há muitas atividades que precisam de dois, três anos para serem planeadas (...) fazemos gestão à vista, mês a mês e isso é muito complicado.*” (IP5)

Um dos entrevistados refere uma certa habituação das IES ao financiamento e à segurança tradicionais do Estado e que agora, com esta conjuntura, estavam sempre a ver onde se podia cortar. Alguns entrevistados referem que, por enquanto, os cortes orçamentais não afetaram a qualidade do ensino, mas a continuar-se desta forma, correr-se-á esse risco: “... *é uma área muito sensível, é muito fácil a pessoa resvalar para zonas mais perigosas e que podem afetar a boa face e o ensino...*” (F4). Outro entrevistado refere a impossibilidade de poupança de uns anos para os outros e que devia haver mais dinheiro para bolsas e investigação. Alguns entrevistados referem que ainda não estão numa situação desesperada, mas estão no limite ou a chegar ao limite: “... *temos tido uma gestão que nos tem permitido ter aqui alguma folga mas é complicado e estamos com muita dificuldade em planear (...) Se me mudam as regras a meio do jogo, se tenho flutuações enormes de política, esta capacidade de planeamento fica comprometida...*”. (F9).

Alguns entrevistados referem o facto de não ter sido o ES a contribuir para o défice, ao contrário, o ES, com condições poderia ser uma contribuição na redução do mesmo: “... *(...) os estímulos que existem são estímulos que estão preparados para gestores*

de unidades públicas que são deficitárias, que contribuem para o défice (...) gostava que me dessem espaço para poder remunerar as pessoas que contribuem para a redução do défice, para a redução da dívida pública, mas não...” (F10). As contas das IES são auditadas todos os anos pelo TC e, de uma forma geral, não tem havido problemas. Alguns entrevistados referem-se ao facto de a investigação estar mais limitada, uma vez que não há dinheiro para investimento e, além disso, é necessário por vezes ter um fundo para poder gerir projetos, uma vez que existem projetos cuja verba só é atribuída após a apresentação da despesa. Dois entrevistados referem ter conseguido cumprir todas as atividades planeadas sem necessidade de cortes.

d.2) Na atividade e dinâmica das IES

Assim, os cortes do financiamento limitam a atividade das IES em termos de realizações científicas e promoção de eventos e projetos. Em termos do ensino, referem a necessidade de alargar as turmas para poderem acomodar estes cortes,

“... têm que ser estabelecidas prioridades obviamente, mas há aqui claramente uma limitação fortíssima em termos da atividade e da qualidade que gostaríamos de desenvolver esta atividade e necessariamente isto afeta a qualidade.... Temos que fazer turmas maiores... tem que haver aqui um controlo muito mais apertado para que possamos acomodar a nossa atividade porque a alternativa a isto seria cessarmos a atividade mas cessar a atividade é morrermos e portanto não é alternativa.” (IP11)

d.3) OGE não cobre pagamento de salários

Na maior parte dos casos e no período de tempo em que decorreu o estudo, o OGE não cobria o pagamento da massa salarial das instituições: *“... a maior parte dos nossos recursos financeiros são destinados a financiar os quadros de pessoal, sobra muito pouco para investigação e desenvolvimento, sobra muito pouco para novas iniciativas...”* (F2). A dotação orçamental do Estado cobre uma parte das despesas com a massa salarial: *“... a primeira dotação orçamental vai logo para os salários dos docentes e funcionários (...) temos um orçamento de cerca de 5 milhões de euros e esse dinheiro dá para pagar dez meses (...) estou a falar de 12 meses, o que quer dizer que se não for a receita própria, não sobrevivemos. (...)”* (F7). Para o pagamento de parte dos salários e das despesas de manutenção, é necessário mobilizar as receitas próprias:

“... aquilo que recebemos do OE é cerca de (...) 60, 65% do que precisamos para pagar vencimentos (...) tudo o resto tem que ser gerado através de receitas próprias que cobrem não só o equivalente ao que resta dos vencimentos, como o financiamento da escola nas suas funções, a água, a luz, o gás, telefones, redes móveis, tudo isso e a mudança dos equipamentos (...) isto não tem sido nada fácil.”(F8),

“... A dificuldade é esta, atualmente posso dizer-lhe que, gastávamos 80% do OE, cumpríamos essa regra, com a crise, isto alterou as proporções e neste momento, gastamos 120%, isto é, gasto os 100% que recebo do OE em vencimentos e ainda tenho que ir buscar 20% ao meu orçamento de receitas próprias, logo aqui estou a perder 40%, os 20 que antes não gastava e mais 20. Portanto, para pagar a luz, a água, a eletricidade, compras, pequenas remodelações, fotocópias, os papéis, as canetas, tenho que ir buscar a receitas próprias.” (F15).

A gestão do orçamento tem períodos de instabilidade que tem a ver com as alturas de pagamento das propinas dos estudantes, em que é prevista determinada receita mas muitos estudantes não pagam quando é devido e o número de estudantes inscritos por vezes é inferior ao esperado. Para além disso, as IES têm despesas fixas e um dos entrevistados considera que uma das coisas mais complicadas a nível de gestão orçamental é a incerteza do financiamento estatal e : *“... esta regra absurda de estarmos sujeitos ao mesmo equilíbrio trimestral das contas, isto é, todos os três meses, temos que ter o orçamento equilibrado, o que é extraordinariamente complicado de fazer (...).”* (F16) e outro a este respeito: *“(...) também se os estudantes pagarem as propinas (...) o que acontece é que se os estudantes não têm dinheiro não pagam propinas portanto aquela verba que calculo, que prevejo, muitas vezes não é aquela que entra.”* (IP1).

d.4) Gestão do pessoal docente

A falta de dinheiro impede a contratação de professores, que todos os entrevistados referem ser necessário, uma vez que sem professores há menos aulas e os estudantes têm que ser agrupados em turmas maiores, o que prejudica muito as aulas práticas, de laboratório. A maioria refere que não tem a ver com questões financeiras, mas com o respeito da regra da massa salarial: *“... compreendo que me digam assim: não pode aumentar a massa salarial, pronto (...) Se não podemos aumentar a massa salarial,*

quer dizer que eles estudam, mas não podem sair, não podem progredir, parece-me mal, limitado... “ (F5). Muitos professores mais antigos reformaram-se, o que implicou uma redução na despesa e alguma abertura para pagar a professores mais novos, bolseiros, pós doc, embora na maioria dos casos estes não permaneçam na instituição: “... *uma política de redução do corpo docente, (...) há muitas reformas que não são compensadas (...) são bolseiros em pós doc que dão as aulas de professores que se reformaram (...) são substituídos por estes bolseiros, FCT doc e pós doc, que dão as aulas (...) e essas pessoas não estão a entrar no corpo docente...*”. (F3)

Algumas IES mostravam algum receio de terem que dispensar pessoas porque não conseguem fazer face às despesas: “... *(a instituição) está cortado até ao osso, sempre tivemos pouco dinheiro fixo e sempre quisemos utilizar os fundos ao máximo (...) quando já está tudo racionalizado (...) é a redução de recursos humanos, o que é uma chatice, mas não há nada que eu consiga reduzir mais (...).*” (F13). Um dos entrevistados referiu que a partir do mês de setembro, já não é possível fazer despesa, sendo os restantes meses para balanço: “... *neste momento, nós temos uma regra aqui na faculdade, desde que começaram os constrangimentos orçamentais que a partir de setembro, outubro, deixa de haver despesas, portanto, quem as quiser fazer, pede agora, porque os outros dois meses é para fazer o balanço do ano, pagar o que temos a pagar ...*” (F15).

d.5) Cativação de saldos

Na execução do OE existe uma lei que permite a cativação de saldos, que não são possíveis de utilizar, a não ser com autorização:

“ ... não é bem saldos cativos, é, de vez em quando fazem umas cativações de uma verba que é para vir e não vem, mas a isso estamos habituados, isso faz parte. Mas se tivermos saldo de um ano para o outro, esse saldo não pode ser utilizado, pode ser utilizado nalgumas coisas que têm a ver sobretudo com as verbas para pagar a CGA, segurança social, mas há outra verba que fica cativa e que nunca a vou gastar, portanto o melhor é não ter saldo.” (F15).

As IES não podem fazer transição de saldos o que impede a previsão a longo prazo “... *O orçamento para 2013 foi feito de uma forma em que na altura ainda estava à espera da resposta do tribunal constitucional em que não haveria 13º e 14º mês (...)* somos obrigados a pagar 1º e 14º mês com o mesmo orçamento porque não puseram

mais dinheiro...” (IP5). Apesar de fazer parte da lei da execução do orçamento geral do Estado, a cativação de uma parte dos saldos às instituições que fazem parte da administração pública, no período em que decorreu a realização das entrevistas, o Estado não agiu da melhor forma:

“Temos todos os anos cativos sim, já no ano passado tivemos, este ano desses cativos temos para já 200000 euros, estão lá mas não se pode mexer... O OE dá-nos um plafond e temos um plafond... 30 milhões e depois de estar tudo carregado, estarmos no final do ano, vamos à aplicação da Direção Geral do Orçamento onde carregamos os orçamentos e reparamos, ops, mas os 30 milhões já cá não estão e então estavam 27,3 milhões, simplesmente chegaram lá e tiraram 2,8 milhões sem dizerem nada, não houve qualquer conversa, normalmente quando há cativo sabemos, há uma legislação que sai nesse âmbito, claro que o OE ainda não estava aprovado em AR, portanto eles não têm... a DGO foi ao nosso orçamento e retirou os 2,8 milhões, isto foi uma situação anómala, é inédito. Agora, todos os anos há cativos, eles decorrem da lei do OE que todos os anos é publicado em 31 de dezembro, ultimamente tem sido um bocado atrasado e então estabelece lá os cativos que cada orçamento tem. Ou seja, o nosso orçamento foi aprovado, está na AR, foi totalmente aprovado, mas mesmo assim tem aquele corte, aquele corte é mais uma vez no OE, só que aí já se chama cativos.” (IP14).

d.6) Aumento da despesa interna

Aliado aos cortes do OGE, houve também um aumento da despesa interna, uma vez que as IES têm que pagar o aumento da CGA (que subiram cerca de 20%) e também as contribuições para a segurança social (aumento de cerca de 10%): *“... as entidades de ensino superior têm suportado todo o aumento de contribuição para a CGA, ora isso significa uma diminuição de financiamento.”* (F12); *“(...) o dinheiro que vinha do OE, com o dinheiro das propinas não era suficiente para as despesas (...) ao longo do ano, com este desbloquear de verbas que permitem pagar a CGA (...) ficamos com mais uma verba, para a partir de setembro, outubro (...)*” (IP1). Nas palavras de outro entrevistado:

“... tem havido um corte brutal, começou com a redução de financiamento por causa das propinas, nas que no início não se notou

muito mas depois começou a surgir a necessidade de descontar para a CGA, depois foi subindo a percentagem, depois foi o momento de cativações, depois foi a segurança social... bem, tem havido um conjunto de cortes camuflados ... Começou em 7,5 e já vai em 22,5% e este ano foi a segurança social que passou a 23,75%, embora a segurança social abranja menos docentes, portanto, na verdade, estão a retirar-nos dinheiro, não há dúvida nenhuma... “. (IP6).

Nesta altura, em alguns casos ainda a gestão da incerteza se os subsídios retirados em contexto de austeridade iam ser ou não repostos e se o Estado ia ou não atribuir verba para o efeito. Outra despesa referida são os custos relacionados com a divulgação científica, a publicação de artigos em determinadas revistas internacionais implica custos elevados e também a avaliação dos cursos pela A3ES. A dificuldade de planeamento pela incerteza do orçamento leva à contenção de investimento que poderia gerar receita.

d.7) Medidas de contenção de gastos

Para lidar com os custos e a falta de financiamento, as IES não se podem limitar à diversificação de fontes e às medidas de partilha de custos, ocorre o que Johnstone (2009, 2015) e Johnstone e Marcucci (2010) referem que, um pouco por todo o mundo, as IES procuram poupar a nível dos gastos institucionais como meio de combater a austeridade e utilizar os recursos institucionais de forma mais racional. Estas poupanças podem surgir voluntariamente nas IES ou a partir de imposições dos governos. Neste caso, foram as IES que levaram a cabo as seguintes medidas:

a) Obras e equipamentos - Alguns entrevistados referem o facto de não poderem fazer determinadas obras, pequenos arranjos, aquisição de equipamento e que tal facto pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que se diminui as condições de funcionamento e manutenção e os equipamentos começam a ficar obsoletos: “... *Muito pouco investimento, temos conseguido fazer um conjunto mínimo, temos mantido as instalações a muito custo, mas novos investimentos, novas obras são feitas a conta-gotas e tenho um caderno de encargos de novas obras que precisava de fazer (...)*” (F12) e “*(...) equipamentos, vamos aguentar as cadeiras, sendo que a faculdade não está muito mal, as coisas até têm vindo a correr bem, há assim um cut global nessas coisas... depois há coisas que não dá para mexer, a luz e a água é sempre igual ... Mas apaguei metade das luzes ... é mais simbólico, tem alguma expressão (...)*” (F9). As IES com componentes

laboratoriais têm encargos acrescidos com os mais diversos materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento.: “(...) *essa lacuna da renovação tecnológica da instituição e depois o próprio edifício que começa a ter problemas, tenho aqui um relatório em que começa a aparecer infiltrações por todo o lado, não temos dinheiro para reparar....*” (IP4). Alguns entrevistados temem que os alunos comecem a ter equipamento mais avançado e consideram que isso vai ser prejudicial para o ensino e para as instituições. Certos projetos de investigação nacionais e internacionais permitem a aquisição de algum equipamento no âmbito dos mesmos que depois ficam para a instituição e para os alunos utilizarem. Outras instituições recorrem à utilização de saldos de anos anteriores, que mediante autorização, é possível a utilização de uma verba, mas não a suficiente para cobrir as necessidades. Refere um entrevistado que os grandes investimentos estão parados: “... *começo a ter alunos que às vezes têm melhor equipamento pessoal do que encontram nas salas do ponto de vista tecnológico, até porque eles gostam muito e fazem o seu investimento pessoal e penso que isso é negativo para uma instituição. É o principal sofrimento aqui...*” (IP10). Num outro plano, outro entrevistado refere que “... *não gastamos dinheiro a comprar livros editados em Portugal. Temos um acordo com muitas editoras brasileiras no mesmo sentido e portanto, podemos canalizar as verbas dedicadas à biblioteca, que estão lá nas rubricas da biblioteca, para comprar obras de relevo, obras de estrangeiros, atualização de revistas, etc.*” (F5).

b) Cortes na manutenção – nos gastos de funcionamento geral - “... *fizemos algum investimento para poupar (...) pequenas coisas mas que ao longo do ano, ao final do ano é muito dinheiro. E vamos tentar arranjar alternativas a nível de manutenção de edifícios, talvez a nível de trabalho comunitário (...)*” (IP2) e na redução de contratos, “... *com todas as empresas de outsourcing que temos aqui na escola, depois em termos do corpo de funcionários, a escola também não é muito grande tem trinta e tal funcionários, mas houve um caso ou outro que pediu, saiu e não substituímos...*” (IP4), nos gastos gerais: “(...) *com diminuição de pessoal, com diminuição de todos os tipos de pagamentos de despesas, seja de que tipo for, com segurança, biblioteca, jardinagem, apoio às salas de aula, equipamento das salas de aula, equipamento informático, seja o que for, cortámos em tudo o que era necessário (...)*”(F18). Mesmo a nível de despesas da direção, “... *fiz assim um hair cut global, em viagens, em despesas do diretor, pus mesmo a zero, nem telemóvel, nem jantares nem almoços, vai-me sair do bolso mas também há coisas simbólicas que têm que ser feitas*” (F9).

c) Aumento da carga letiva dos docentes/aumento do número de estudantes por aula - De uma forma geral, em todas as IES, com exceção dos diretores de departamento nalguns casos, todos os docentes se encontram no limite da carga horária definida por lei para os ISP, 12 horas, para as universidades, 9h. Tal situação não permite aos docentes muito tempo para investigação: “... *tenho muito mais dificuldade, a atividade da instituição está afetada por isso mas tivemos que reduzir custos de uma maneira muito clara. A investigação sofreu...*” (IP11) . A falta de verba impede as IES de financiar os professores em termos de deslocações ao estrangeiro para fazer comunicações (só pagas pelos mesmos). Muitas escolas aumentam o número de alunos por professor, juntam duas turmas numa, para rentabilizar o trabalho do professor, mas tal medida pode prejudicar a qualidade do ensino nomeadamente nas aulas práticas – laboratório, computadores, estúdios, palcos, instrumentos:

... damos aulas a 150 alunos, ali no anfiteatro que não devíamos dar, damos aulas práticas a quarenta alunos e isso não são aulas práticas ... fomos adaptando e adaptando e agora chegámos a um ponto que, se há mais corte, isto tem que rebentar por algum lado. E até repormos os níveis que são desejados, foi-se criando a tal ideia da nova normalidade que é uma ideia perigosíssima e que também se aplica ao ensino não é, é normal dar aulas práticas a 40 alunos, é normal fazer assim uma série de coisas que não são de facto normais e portanto vai ser difícil, mesmo pensando otimisticamente...”(F6).

Há situações onde não é mesmo possível ter esta situação para as aulas práticas.

d) Reforma de docentes mais antigos e substituição por assistentes, com remunerações mais baixas - “ (...) *fez-se aqui uma reformulação e entraram como assistentes a tempo parcial, cujo vencimento é muito diferente. Estamos a falar de um assistente em tempo parcial e de um professor com dedicação total e aí foi uma grande redução ...*” (IP4), “(...) *temos tido muitos professores que se reformaram e quando se reformam são sempre professores mais caros e contratámos professores muito baratos (...)*” (IP7) e: “ (...) *Onde podemos cortar? Dificilmente como disse, 92% do nosso orçamento são docentes, é a maior despesa que temos. Onde podemos poupar realmente é olhar muito bem para as nossas necessidades....*” (IP2); Redução do número de funcionários: “... *estamos aquém do número possível de funcionários que temos porque*

conseguimos rentabilizar e organizar os serviços administrativos utilizando as novas tecnologias de informação... permitiu de facto reduzir os custos ...” (F2). Um entrevistado refere que, em relação ao pessoal, “ (...) A preocupação que tenho tido aqui é tentar ao máximo não fazer aquilo que querem que faça que é pôr as pessoas em situação miserável. Não trato ninguém aqui como números” (F9).

e) Diminuição das ajudas de custos para os docentes: “... desde 2011 que temos (...) um plano de contenção orçamental e nesse plano tomamos medidas dolorosas, algumas como a diminuição das ajudas de custo, aumentámos a cativação dos projetos, quer dizer que os professores passam a ter menos dinheiro para gastar e isso doeu...” (F7). Todas as formas de poupança aqui descritas são as contempladas por Marcucci e Johnstone (2007) e Johnstone e Marcucci (2010);

f) Todos os entrevistados consideram a fusão UL-UTL como um exemplo de uma boa decisão que veio do âmago da universidade e não imposta pelo governo e como forma de projetar a universidade e potenciar a sua dimensão e racionalizar os recursos, mantendo os estatutos de autonomia, era necessária: “há muitos processos de fusão mas por decisão superior, portanto, isto ser um processo que vem de baixo para cima, quer dizer, não é bem de baixo, foram as reitorias, vem do meio, foi originalfoi um processo que correu muito bem e que nos traz vantagens (...)” (F6). Apenas um dos entrevistados, apesar de ser favorável à fusão, considerou que esta trouxe algum trabalho a mais nos procedimentos, uma vez que tiveram que se adaptar ao novo esquema administrativo. Esta última, uma medida de poupança mais radical como foi descrito por Marcucci e Johnstone (2007) e Johnstone e Marcucci (2010), as fusões – podem diminuir os custos por unidade através do aumento da escala de operações e conseguir poupanças a nível de despesas com edifícios, livrarias, administração. Requerem, no entanto, cortes a nível de pessoal, o encerramento de instituições, de determinados cursos e o abandono de identidades institucionais, medidas muitas vezes contestadas política e institucionalmente.

No entanto, como referem, estas medidas têm pouco impacto no orçamento total da IES, o que faz com que um dos entrevistados desabafe: “... O que consome mesmo num orçamento são os salários. E esse é o lado dramático da gestão, como lhe digo, já desliguei metade das luzes, mas enquanto não faço cortes em pessoas, há uma expressão muito pequena em termos orçamentais.” (F9). E outro ainda no mesmo sentido, “(...) só já podemos mexer nos recursos humanos (...) não podemos reduzir mais na segurança

nem na limpeza, nem na luz, não podemos reduzir mais a esse nível. Em termos de equipamentos também já estamos com a manutenção nos mínimos, quase nos mínimos” (IP7). salienta-se que todas estas medidas para reduzir a despesa têm consequências como o facto de terem aumentado os assaltos nas escolas por via da redução de segurança, a redução dos tempos de abertura das IES que pode ser prejudicial aos alunos, a qualidade do ensino pode diminuir pela impossibilidade de contratação de docentes, a degradação do património e equipamentos das IES.

Tais afirmações confirmam as palavras de Johnstone (2009, 2015) e Johnstone e Marcucci (2010), quando referem que o gasto mais avultado das IES são os recursos humanos, embora estas medidas possam entrar algumas vezes em conflito com a gestão da função pública. Por outro lado, como referem Johnstone e Marcucci (2007), estas medidas podem fazer parte da resposta para resolver a austeridade financeira das IES, mas são insuficientes por razões políticas e substanciais e o corte nas despesas, mesmo que com soluções mais radicais não chega para fazer face às dificuldades de financiamento e assim o ensino superior terá sempre de procurar fontes alternativas de financiamento.

Uma das escolas refere que, por terem existido investimentos anteriores em determinadas áreas e no âmbito de QCA, aliado a uma certa constância no número de estudantes a pagar propinas, permite agora uma situação financeira confortável. No entanto, começa a sentir-se a perda de alunos e a escola começa a ter que pensar em alternativas de financiamento: *“... tivemos alguns programas de formação contínua ...PRODEP e POPH, mas conseguimos gerir bem esses fundos (...).tivemos aí uma boa bolsa financeira que nos deixou equilibrados (...) Portanto, não temos tido problemas financeiros mas vamos ter que (...) Este ano perdemos alguns alunos e isso vai refletir-se no financiamento daqui a dois anos. ...”*(IP7). A limitação do número de alunos no acesso, o *numerus clausus*, é apontado como uma asfixia no financiamento.

A partir das declarações dos entrevistados, ficam também evidentes as consequências da austeridade referidas por Johnstone (2002), para as IES como a perda de capacidade para responder à mudança, a perda do melhor pessoal académico, baixa dedicação e moral do pessoal académico, em virtude da redução de salários, desgaste do equipamento e infraestruturas e incapacidade de expansão.

d.8) Numerus clausus

Uma das dificuldades apontadas por uma IES da área médica foi o facto de o governo, ter aumentado o numerus clausus dos cursos de medicina, o que fez com que surgissem muitas escolas do ramo e que o financiamento fosse dividido pelas várias em vez de ser maior e mais concentrado para determinadas IES como antes: “... *um disparate (...) dividiu-se o mesmo recurso, a mesma quantidade de dinheiro e de recursos por nove em vez de se dividir e reforçar as escolas que já existiam que necessitam destas condições para o desempenho da sua missão.*” (F2) Também a dupla tutela sobre a IES, (saúde+ educação) cria problemas à sua gestão, embora tenha sido ultrapassada: “... *Esta dupla tutela foi uma situação muito complexa que criou variadíssimos problemas à faculdade e no relacionamento faculdade e hospital e que não criou nunca as condições para haver uma perspetiva comum... que se recuperou., que se ultrapassou, melhorou...*”. (F2). Um entrevistado refere que a redução do numerus clausus poderá asfixiar num futuro próximo o ESP, dada a redução do número de alunos:

“... *está a haver uma asfixia exterior aos cursos de educação... Não, não tem a ver com a empregabilidade, tem mesmo a ver com uma medida determinada do Ministério da Educação de fechar vagas e que nem sequer é em função daquelas percentagens de empregabilidade. Este ano criaram uma série de condições, de critérios numéricos que tinham a ver com a empregabilidade mas de acordo com esses critérios não teriam por exemplo fechado vagas na licenciatura de educação básica. Mas houve mesmo, já no ano passado tinha havido, este ano voltou a haver, uma medida específica para fechar vagas nesse curso e portanto, o que estamos a ter que fazer é reorientar a escola ... para a captação de outro tipo de alunos e isso tem dado bastante trabalho.*” (IP6)

d.9) Fundação

Uma das IES constitui-se, em parte, como fundação, o que lhe permitiu uma maior autonomia, a fundação não tem dinheiro do OE, só projetos concursados, cujo financiamento gere em dois, três anos:

“... não recebemos verbas diretas do OE, gerimos dinheiros públicos mas são todos eles concursados ou seja, concursos que abriram FCT, EU, H2020... a nossa gestão é significativamente primeiro mais pequena que a da faculdade ... e depois é diferente porque temos que lidar com as nossas previsões a dois, três anos, do ponto de vista dos projetos que temos, as calls que sabemos que vão abrir e quanto isso vai gerar, portanto, é uma gestão toda ela completamente diferente porque não temos verbas diretas do OE, é tudo concursado...” (F4).

No entanto, por ter uma ligação à IES pública, foi considerada fundação pública e tem que cumprir os trâmites da administração pública que, como referem os entrevistados, são procedimentos lentos, que não se compadecem com os timings dos projetos e absurdos pois não conseguem encontrar sentido para tais procedimentos: *“... de repente passámos a ter que cumprir uma miríade de situações, de regulamentos, de leis, por aí afora, que muitas vezes estamos a aplica-las, ou a tentar, e a sensação é sempre esta, há qualquer coisa que não estou a fazer, mas tentamos muito e a sensação que se tem nalgumas é que aquilo é para quê?” (F4).*

A possibilidade de maior flexibilidade, fica expressa no RJIES (Capítulo VI), especialmente quando permitem que as IES assumam o regime de fundação pública de direito privado, permitindo desta forma uma gestão financeira e de pessoal um pouco mais à margem da tradição da administração pública (Cabrito, 2011; Lima, 2009). Neste contexto, as IES podem (Marcucci & Johnstone, 2007; Johnstone & Marcucci, 2010): a) definir políticas salariais e de emprego; b) alterar as rubricas das despesas por forma a corresponder às prioridades institucionais; c) passar fundos remanescentes de um ano para o seguinte, encorajando assim poupanças e investimentos institucionais; d) celebrar contratos com outras entidades de forma mais expedita e competitiva; e) angariar receitas, contrair empréstimos e emprestar dinheiro.

d.10) Legislação e normas

Outras dificuldades que advêm do quadro legislativo e burocrático apontadas pelos entrevistados são:

a) lei do equilíbrio orçamental – se a IES não gastar todo o seu plafond, no ano seguinte é atribuída menos verba, mas se os diretores gastarem demais são penalizados legalmente: “... se te dei 40 e gastas 30, então só precisas de 30 no próximo ano, tens que gastar tudo à la gardere no final do ano porque é importante mostrar que se gastou muito. Se gastas demais vais preso, se gastas de menos não precisas, portanto, uma pessoa anda numa esquizofrenia, não sabe o que há-de fazer...”; (F5)

b) agência nacional de compras – processos morosos, a maioria das vezes ineficientes na redução da despesa pois apresenta produtos e serviços mais caros e por vezes não adequados às necessidades das IES: “... Se quiser comprar qualquer coisa estou sujeito às regras da contratação pública e portanto tenho que ir àquela plataforma de compras pública, (...) se for uma fundação, não, vou comprar o melhor e por vezes o mais barato....” (F15) e “(...) temos de ir às compras públicas e se as compras públicas não tiverem, pedir autorização, a autorização demora tempos e tempos. Ou seja, já tem sucedido que um ano depois, dois anos depois ainda estamos à espera do resultado, portanto, morreu a ideia de fazer o curso ou a formação.” (IP3). Também o facto de as compras terem que ser em conjunto, implica um maior gasto de recursos; de acordo com os entrevistados, não se justifica a questão da transparência com este funcionamento, é contra producente: “... obrigam a um consumo de recursos muito grande e é sempre a proibição, não podes fazer ... Temos um plano engraçado, temos uma maneira de captar receitas e depois aquilo é tão complicado, tão complicado e corremos tantos riscos de ser ilegal que então se calhar é melhor não fazer...” (F6). Para as entidades que fazem parte da plataforma, que oferecem serviços, estas têm que cumprir determinados requisitos como ausência de dívidas com a segurança social, em si também um processo extremamente burocrático. Os entrevistados entendem a intenção da transparência e a necessidade de controlo na utilização dos dinheiros públicos mas lamentam o modo de funcionar e que em termos de poupança não é eficiente, pelo contrário, existem entidades que não estão na agência, com material mais barato e mais topo de gama: “ (...) há situações em que é um bocadinho complicado (...) podem haver lá computadores a 100 euros, imagine, que ali na FNAC estão a 50 (...) não posso comprar a 50 (...) tenho que cumprir e cumpre-se mas de facto ninguém percebe (...) (IP14)

c) a lei dos compromissos (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro) – se uma despesa não for cabimentada, não pode ser realizada, complicações na gestão (exemplo, multa do

TC, despesa inesperada que tem que se pagar), despesas para projetos em que o dinheiro é pago após apresentação da despesa:

“(…) supostamente é dito que só podemos adquirir o equipamento se tivermos tido receitas que permitam adquirir esse equipamento, a lei do compromisso, ora se o compromisso ainda não foi feito porque o curso não arrancou e nós não podemos investir antes do curso, o compromisso fica logo complicado. A menos que tenhamos feito receitas provenientes de outros sítios como as propinas mas como o orçamento é cada vez mais curto, a disponibilidade dessas receitas é praticamente zero, nunca é possível fazer um grande investimento...” (IP3)

e que a lógica dos projetos é contrária à da lei:

“(…) não é possível, com a lei dos compromissos podermos responder adequadamente, nomeadamente a projetos plurianuais ou a projetos de financiamento europeu, que têm uma lógica completamente diferente do que está escrito na lei dos compromissos, basicamente, antes de existir alguma despesa tem que ser previamente cabimentada e isto não condiz nem é coerente com aquilo que é a dinâmica do funcionamento e do financiamento da investigação de acordo com as regras europeias” (F7).

d) a BEP – bolsa de emprego do Estado, que limita a escolha de pessoal ao que existe na base de dados, por vezes não adequado ao perfil pretendido, obedecendo ao programa de mobilidade da função pública: *“... não poder abrir concurso ao exterior para recrutar pessoas. Percebo que a administração pública tem gente a mais... Mas quando abro um concurso ... na bolsa de emprego público uma necessidade que tenho de um colaborador e não me responde ninguém à altura do perfil que eu preciso ...” (F14)*

e) a limitação da massa salarial – que impede a contratação de novos docentes adequados às necessidades das IES:

“... existe a lei da regra do orçamento desde 2011, que a massa salarial não gasta, portanto, vencimentos dos docentes e não docentes têm que se manter em tanto ou inferior ao do ano anterior, quer dizer que

desde 2011, 2012, 2013, agora em 2014, não posso gastar mais em vencimentos e remunerações do que gastei no ano civil anterior, isto cria-me constrangimentos porque, não tem a ver propriamente com a falta de dinheiro, tem a ver com as regras, que é, não posso contratar mais professores, não posso contratar mais não docentes porque não posso aumentar a massa salarial.” (F14)

f) para contratarem um professor estrangeiro convidado é preciso ir pela oferta pública de emprego e seguir os trâmites normais, o que desencoraja a contratação de convidados e especialistas internacionais ou professores estrangeiros convidados para lecionar algumas aulas: “... *Se quisermos contratar alguém pelo mérito e ir buscar uma pessoa ao estrangeiro para dar aqui aulas (...) não posso, porque para fazer uma contratação de um recurso humano tenho que obedecer a um concurso, a regras muito específicas e isto afasta muitas pessoas e então no ensino superior ...*” (F15) e “... *impossível convidar alguém e dizer que se tem que candidatar a uma oferta pública, fazer um contrato conosco... nem que seja por uma semana ou um dia (...) vir cá dar três ou quatro horas de uma conferência, mesmo que no fim nós digamos que a conferência vai dar lucro.*” (IP3)

g) em certos projetos, há a necessidade da IES financiar primeiro e a entidade paga mediante a apresentação da despesa, por vezes pode haver desistências de candidaturas a projetos por serem despesas não cabimentadas, embora sejam pagas depois. É necessária uma autorização para fazer estas cabimentações, mais uma vez, muitas vezes morosa e infrutífera:

“... projetos de investigação, às vezes algumas dezenas de milhares de euros, mas que se chega a Dezembro e depois quer-se investir em reagentes para conseguir com os projetos e dizem que não pode ser porque não tenho autorização para gastar este dinheiro, portanto, vou ter que ir pelas receitas próprias da escola, pelas propinas para lhes pagar aquilo que supostamente eles tinham direito por uma verba que eles adquiriram mas que eu não posso gastar porque transitou de ano, isto não é gerível.” (IP3)

- h) constrangimentos legais para aquisição e aplicação das receitas próprias, muitas IES têm capacidade de gerar receita própria e até lucro mas não conseguem fazê-lo porque não são valores cabimentados:

“... um problema tremendo que é utilizar os fundos próprios, as receitas próprias. Conseguimos captar cerca de 40% (...) depois temos dificuldades em gastá-lo porque o Estado, uma vez que entre aqui cria dificuldades para poder sair (...) esse tem sido o principal problema, a interferência do sistema político em micro gestão (...) o Estado diz não podes gastar da rubrica tal e às vezes mesmo com um contrato assinado, diz que não posso usar toda a verba que tenho para esses contratos no orçamento que leva a ter litígios, gastamos mais dinheiro em tribunais, advogados e etc. por litígios que eram desnecessários...” (IP10).

Um dos entrevistados refere mesmo que preferia ter menos dinheiro mas mais autonomia para poder geri-lo.

A sensação descrita por alguns entrevistados é que a cada passo que dão ou em cada empreendimento que tentam fazer, existe sempre um receio enorme de incorrer em incumprimento, uma vez que, além de existir imensa legislação, as normas por vezes sobrepõem-se e contradizem-se. Os constrangimentos burocráticos e legais da administração pública limitam a ação e o dinamismo das IES, até mesmo a capacidade de gerar receitas e lucro, estão a cultivar nos entrevistados uma apetência pela transformação das faculdades em fundações públicas de direito privado, uma vez que lhes permite maior mobilidade, captação de investimento e flexibilidade laboral: “... a diferença entre ser uma instituição de ensino superior pública, em que tem que obedecer aos procedimentos de contratação pública... a dificuldade que sinto e não poderia sentir por exemplo se isto fosse uma fundação... constrangimentos da administração pública.” (F15)

E. Diversificação de fontes de financiamento

a) Receitas próprias

a.1) Propinas e OE

A grande fatia do orçamento das IES provem de duas fontes: o OGE e as propinas. No caso das escolas dos politécnicos, que não têm autonomia financeira, a parte do OGE

é atribuída às presidências dos institutos que depois distribuem pelas escolas. As propinas também são geridas a nível central assim como o resto das receitas, podendo os presidentes das escolas gastar até 5000 € sem autorização superior. O financiamento privado do ES (Seixas, 2003), as receitas próprias das escolas são muito variáveis e são dependentes do tamanho da escola, em dimensão e do número de estudantes, dado que há escolas com atividades mais atrativas económica e socialmente, que têm maior capacidade de atrair financiamento, “... *felizmente continuamos a ter muitos alunos, as propinas é uma parte importante do nosso orçamento, mais do que aquilo que gostava que fosse. Porque há problemas que os alunos podem ter e estamos muito dependentes deste financiamento...*” (IP2). Nalgumas escolas as receitas próprias, para além das propinas e do OGE, representam entre 25 a 30% do orçamento, enquanto que em outras, este valor não vai além dos 5%, “...*neste tempo de crise, esta marginalidade não se consegue aumentar...*”.(IP15).

No caso de algumas universidades, apesar destas duas principais fontes de financiamento, estas IES estão já dependentes das receitas próprias: “... *o OE numa instituição como a nossa não chega para pagar os salários das pessoas que trabalham, que têm um contrato por tempo indeterminado com o Estado, não chega para isso, portanto, dependemos de receitas próprias.*”(F18). No entanto, os valores diferem muito de faculdade para faculdade, havendo casos em que as RP já quase ultrapassam os 50% de orçamento. Para algumas faculdades a situação é mais complicada, “*a fatia é pouca se tirarmos o Estado e as propinas, sobra muito pouco, mas é esse pouco que nos faz respirar ou que nos faz poder respirar...*” (F4), “...*que as nossas receitas, apesar de serem substanciais ainda não conseguem cobrir e chegarmos ao fim do ano e pagar os ordenados todos às pessoas, é a maior fatia do orçamento da casa e neste momento pelo OGE, ultrapassa muito os 100% de orçamento...*” (F3), enquanto que para outras parece ser mais fácil, onde as RP andam à volta de “... *50%, o que significa que isso implica um grande investimento, um grande trabalho dos seus docentes e de toda a instituição no sentido de, para além das tarefas de ensino...*” (F7), “...*40% do nosso orçamento, as coisas correm bem...*” (F9), “... *50%. É fantástico mas dá muita responsabilidade... Isto com o tempo, as receitas próprias é sempre a abrir...*” (F10). Alguns entrevistados referem o facto de não se poder ir buscar mais receitas às propinas, “... *as propinas não pagam o aluno, o Estado só nos deixa cobrar x e o aluno custa por exemplo três vezes mais...*” (F5). As propinas aqui incluem as de todos os graus e de todos os cursos,

cobradas aos alunos, há faculdades que cobram propinas elevadas a nível dos 2ºs e 3ºs ciclos, onde o Estado já não tem regulação. Mas, como refere um entrevistado: “... se virmos a curva de crescimento das receitas próprias e a diminuição da dotação da curva do OE, isto significa que as universidades fizeram um enorme sacrifício, um enorme esforço de sustentabilidade financeira...” (F7) e que

“... tudo o que vier será sempre pouco porque o Estado demitiu-se da tarefa fundamental, a universidade precisa de investimento na investigação científica, a universidade precisa de manter as suas infraestruturas e fazê-las crescer... Isto raramente se pode fazer com o nível de receita, quer a que resulta das propinas, quer a que resulta da fatia do orçamento de Estado. Portanto, é preciso ser muito criativo e quando se é muito criativo na gestão, não se pode ser muito eficaz na pedagogia, na didática e na ciência...”. (F5).

Assim, a situação não é fácil, como refere: “Temos uma movimentação anual de cerca de 12 milhões de euros, quer dizer que temos que ir buscar às propinas e aos projetos financiados cerca de 6 milhões de euros, não é fácil. E se for a algumas escolas da universidade estas percentagens ainda não estão nos 50%...” (F7).

Verifica-se, como referiram Ziderman e Albrecht (1995), que a diversificação de fontes pode ser um bom complemento para pagar os ordenados e também pode gerar uma importante fonte adicional de financiamento, embora não resolva os problemas fundamentais e que uma ênfase excessiva na diversificação de fontes pode ser danosa, pois desvia a atenção da necessidade de resolver outros problemas.

Analisando o discurso destes entrevistados, tornam-se relevantes as considerações de Rinne e Koivula (2005), quando salientam que o funcionamento das IES com uma orientação mercantil, no sentido de diversificar as fontes de financiamento, faz com que a maioria das atividades seja planeada com essa orientação, e consequentemente, uma quantidade significativa de recursos é alocada para atividades de marketing, fazendo com que as IES reajam de forma mais rápida às pressões externas.

A situação das IES portuguesas que integraram este estudo reflete a ideia de Johnstone (2014) que a única fonte alternativa não governamental para financiar o ensino superior de uma forma geral, que é contínua e substancial, é a partilha de custos, na forma das propinas, para além de ser a maior fonte de rendimento externo das IES. No entanto,

esta cobrança direta, tem limites à extensão de o custo direto poder resolver todas as pressões orçamentais e por isso tem crescido o interesse em fontes alternativas de financiamento (Ziderman & Albrecht, 1995).

a.2) Projetos

Outra fonte de receitas próprias são os projetos, nacionais, FCT ou QREN, internacionais, comunitários (Horizonte 20-20), com empresas nacionais, intercontinentais, PALOP, mas não é uma fonte de financiamento que tenha “... *um peso significativo nas nossas finanças, não tem, é importante (...) mas não é algo que possamos pensar que é a nossa sustentabilidade... É um complemento que podemos usar para gerir a escola no dia-a-dia, com apoio a laboratórios e pouco mais do que isso...*” (IP6). Limitados no tempo e dependentes de fatores que as IES não controlam, os projetos são uma receita importante, permitem a aquisição de equipamento, alguns overheads para as escolas, pagam as despesas de participação no projeto mas o objetivo “... *não é para darem lucro ou seja, vêm verbas e quando a verba vem à cabeça, recebemos aquele input mas depois tem que ser muito bem gerido para os três anos porque tem que cobrir as despesas do projeto todo (...)*” (IP1). Assim, “... *as receitas próprias de projetos são receitas consignadas (...) o que podemos fazer e fazemos é laboratórios que foram financiados por projetos são postos à disposição de alunos (...).*”(F12) Ainda outro entrevistado refere que “... *diversificámos as fontes de financiamento nos estudos e na investigação ... temos mais financiamento do sector privado do que tínhamos ... se bem que aí também se notam agora grandes dificuldades porque também estão a ter dificuldades (...) não nos tem facilitado a vida mas temos conseguido diversificar aí...*” (F18). Desta forma, os projetos são uma fonte importante mas não estável: “(...) *Alargámos a financiamento europeu, também foi outra forma de combater, felizmente conseguimos, mas aí, como sabemos, é extremamente competitivo e pode ser muito bom num período de dois ou três anos e depois cair um projeto ou dois tem logo um impacto muito grande a nível europeu (...) é instável nesse sentido.*” (F18). Além disso, o financiamento em certos projetos, como doutoramentos a nível europeu traz financiamento mas para os estudantes: “... *financia alunos estrangeiros que vêm cá e também diretamente algumas coisas que fazemos em Portugal. Agora, não sei o que será no futuro porque é extremamente competitivo, tem um novo programa, o Horizonte 2020 em termos de financiamento da investigação (...)*” (F18).

No caso dos ISP, a nível de financiamento do desenvolvimento regional, como o QREN, “...fica todo o dinheiro na escola e depois os pequenos cursos de formação de pequenos projetos (...) é uma situação de win win situation, nós ganhamos alguma coisa, o docente também ganha alguma coisa, a empresa ganha porque tem o trabalho feito...” (IP2). Estes projetos envolvem também empresas e as IE tentam interagir mas muitas vezes as empresas só aceitam a participação com a garantia de financiamento externo. Em relação aos projetos FCT, referem os entrevistados que às vezes é complicado de gerir, dado que a FCT paga mediante apresentação de despesa, que tem que ser paga pelas IES e por vezes, “... o dinheiro chega no fim do ano e muitas vezes já não há tempo de se gastar e fica tudo congelado, portanto, gastamos dinheiro por antecipação e quando o dinheiro vem, não lhe podemos tocar. Fica cativo e é um disparate ...”(IP14). Alguns projetos são geridos a nível central, outros a nível das presidências dos institutos. Ainda projetos que desenvolveram produtos como as ATM ou a via verde que continuam a ser uma fonte de financiamento.

As diversas faculdades têm vários projetos cofinanciados, nacionais e internacionais, com as mais diversas entidades. A necessidade de receitas próprias faz com que as faculdades tenham desenvolvido diversas medidas no que toca às candidaturas a diversos tipos de projetos. Assim, as faculdades aderem e fazem parte de consórcios internacionais, de especialistas nas áreas das IES, que além dos aspetos positivos ligados ao contato e ao intercâmbio da investigação, potenciam a aprovação de candidaturas, uma vez que um grupo é mais forte que uma faculdade sozinha, “... são esses grupos porque sabemos que esses grupos depois quando decidem concorrer a chamadas da EU têm uma capacidade de resposta diferente porque já estão feitas as conexões dos diferentes países, dos especialistas em diferentes áreas...” (F4). Em alguns casos, as IES estão a aumentar a proporção de projetos internacionais, em detrimento dos nacionais, algumas IES referem ter bastantes projetos aceites pela FCT, outras referem que os dinheiros desta entidade são cada vez menos, dependendo da área da IES em questão. As IES têm projetos específicos com diversos tipos de entidades nacionais, públicas e privadas, dentro da sua área de especialidade. Um dos entrevistados refere que a aprovação das candidaturas a nível europeu e internacional é difícil e que apoios no âmbito de projetos de desenvolvimento regional como o QREN, não subsidiam muitos projetos a nível da região de LVT. Um dos entrevistados refere ter criado uma estrutura de apoio à elaboração de

candidaturas, para aliviar os docentes deste encargo, mas também assumir uma política de gestão um pouco mais autoritária:

“... temos uma corrida ao financiamento europeu... aos projetos da FCT... aos projetos de faturação. ... a nossa investigação, só depende da FCT em cerca de 50% porque vamos buscar muito dinheiro a empresas, de mecenas, câmaras municipais, etc., isto requer dos nossos investigadores um esforço muito grande... montei uma estrutura de apoio à elaboração de candidaturas para as pessoas se sentirem apoiadas nisto a torneira FCT está a secar, os bolseiros perdem apoios, menos bolsas, menos projetos, por isso tenho tentado adotar aqui... uma política um bocadinho agressiva mesmo e nalgumas coisas dirigista, top down... quando tivemos agora o concurso de programas de doutoramento, criámos aqui uma task force para blindar candidaturas, para garantir que tínhamos candidaturas mesmo muito fortes e de facto nas ciências sociais e humanas financiaram treze programas, quatro estão aqui. Portanto, valeu a pena mas isto dá muito trabalho. E requer também investimento...” (F9).

Fonte referida por Johnstone (2002) contratos de investigação, investigação financiada que geralmente tem implícitos overheads para as IES, que pode permitir também a aquisição de novos equipamentos e para alguns custos administrativos e institucionais, como ficou evidente pelas palavras dos entrevistados.

a.3) Prestações de serviços

As prestações de serviços ao exterior são muito variadas, de acordo com as áreas de estudo das IES, para as mais diversas entidades, públicas, privadas e associativas. Podem ser uma forma de RP mas ainda não muito significativa por várias razões. Uma das razões apontadas é o facto de que o objetivo destas prestações de serviços não é tanto o lucro, mas cobrir as despesas do serviço e servir o objetivo da formação e da investigação “... o preço nunca é um bom negócio e foi pensado nessa perspetiva (...) é uma excelente oportunidade para ganhar experiência, para formar os nossos alunos, etc., prestígio para a instituição (...) só queremos receber certo tipo de situações, para podermos ser bons...” (F6). Por outro lado, há a questão da competição com a iniciativa privada, há restrições

legais por parte da Autoridade da Concorrência³⁵, em algumas IES que tentam implementar esta vertente, com o argumento de que estão a fazer concorrência desleal a nível de clientes: “... ou oferecemos algo diferente do que existe no concelho e aí já podemos ter um valor residual ou então não porque estamos a roubar clientes...” (IP1) e “... produzir spots publicitários ou vídeos para as empresas, a lei também não nos permite isso, senão depois dizem que estamos a fazer concorrência desleal porque estamos a usar softwares de educação mais baratos, património do Estado, para concorrer. Não é bem assim...” (IP4), mas não constitui uma fonte que dê muito rendimento: “... as prestações de serviço em lado algum (...) são a tábua de salvação de nenhuma instituição... se estamos a fazer uma prestação de serviços, estamos a competir com a iniciativa privada, de certa forma (...) claro que fazemos mas não é essa a nossa visão estratégica...” (F13). Alguns entrevistados salientam o facto de neste contexto de crise económica, haver menos solicitações para estas prestações e também que quem solicita estas prestações de serviços está com dificuldades de pagamento. Por outro lado,

³⁵ Recomendação n.º 1/2003 da Autoridade da Concorrência: Verifica-se que alguns Estabelecimentos do Ensino Superior, nos termos dos seus Estatutos, para além de desenvolverem atividades consideradas de interesse cultural geral nas áreas do ensino, da ciência e da tecnologia, vulgarmente identificadas como serviços de interesse público, exercem também acessoriamente atividades de prestação de serviços em regime de concorrência com agentes económicos. 4. As condições específicas associadas ao Estatuto de Entidade de Direito Público de que beneficiam aquelas entidades, permite-lhes auferir de apoios estatais para a prossecução das suas atividades de carácter cultural geral. 5. Assim, mostra-se conveniente acautelar os possíveis efeitos negativos daqueles apoios estatais sobre o mercado das atividades exercidas em regime de concorrência, resultante de eventuais efeitos cruzados e garantir que estas atividades se desenvolvem em respeito pelos princípios da transparência, da proporcionalidade e da não discriminação, traduzidos na observância de procedimentos garantes do funcionamento do mercado concorrencial. 6. Assim, e nos termos conjugados do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, e no artigo 6.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto- 2 Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro a Autoridade da Concorrência entende formular a seguinte Recomendação: 6.1 Os Estabelecimentos de Ensino Superior que, para além da prossecução de serviços de interesse cultural geral, nas áreas do ensino, da ciência e da tecnologia, apoiados por medidas estatais, prestam também acessoriamente serviços em mercados, em regime de concorrência, com agentes económicos, devem observar os princípios da transparência, da proporcionalidade e da não discriminação, em que assenta o funcionamento do mercado concorrencial. 6.2 No sentido de contemplar, de forma adequada, os princípios atrás referidos, as mesmas Instituições deverão, adotar os seguintes procedimentos: 6.2.1. Separação de contabilidade - adoção de um sistema de contabilidade separada em função das áreas de atividades exercidas em regime de concorrência e restantes atividades que envolvem serviços de natureza pública, afim de assegurar a transparência de processos; 6.2.2. Orientação de preços aos custos - os preços a praticar na prestação de serviços em concorrência devem refletir os custos suportados com o exercício daquela atividade; 6.2.3. Não discriminação fiscal - os preços a praticar nos serviços exteriores ao serviço público, não devem refletir qualquer isenção fiscal ou outro tipo de auxílio de estado, afim de garantir uma paridade de tratamento, entre empresas privadas concorrentes e a Entidade em causa; 6.2.4. Remuneração de capital - os preços dos serviços prestados em concorrência não deverão contabilizar a zero os custos do capital fixo neles envolvidos. http://www.concorrenca.pt/SiteCollectionDocuments/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Anexos-Recomendacoes/01_Recomendacao1_2003.pdf

“... as prestações de serviços são muito específicas, relacionadas ou com equipamentos específico ou assim, são coisas que quem está na área já sabe que existem, não é propriamente uma coisa que se possa divulgar...” (F4). Por outro lado, existem protocolos de prestação de serviços que não envolvem financiamento, *“... a prestação de serviços não reverte tanto em dinheiro, mas em troca de serviços, ou seja, nós prestamos serviços e eles dão serviço em valor equivalente, fazemos mesmo as adendas aos protocolos em quanto as coisas são contabilizadas...”* (IP4). Assim, esta vertente, pode ser um financiamento interessante em alguns casos mas *“...não podemos pensar isto é a nossa salva e ficamos garantidos, não. Não ficamos, não conseguimos...”* (IP6). Nas prestações de serviços, além da escola, os docentes ou alunos que prestam o serviço são também pagos. Esta fonte foi considerada por Hearn (2004), referindo o risco da concorrência com os privados.

As prestações de serviços, conforme Froelich (1999), evidenciam uma volatilidade de receita moderada, diretamente influenciada pelo tamanho, competência e contexto económico da organização, com pouco impacto no deslocamento da missão, pois geralmente estas atividades estão ligadas aos objetivos e à missão da organização. Estas receitas comerciais são entendidas como a fonte de financiamento mais flexível e menos restritiva, permitindo o financiamento de programas existentes e a resposta mais imediata a clientes e a oportunidades. As atividades comerciais parecem ter menores efeitos a nível de deslocamento da missão da organização do que as fontes tradicionais, análise que se pode aplicar a esta situação.

a.4) Aluguer de espaços

O aluguer de espaços e equipamentos enquanto fonte de financiamento varia muito de IES para IES, dependendo dos espaços destas instituições e também da divulgação, embora não seja uma fonte muito certa nem muito significativa para a maior parte das instituições: *“... é uma coisa pontual, não é significativo porque estamos com falta de espaço...”* (F6). Para outras, com maiores instalações é *“...uma receita própria muito importante que é o aluguer das nossas instalações para projetos da comunidade...”* (F7). Existem IES que têm problemas de espaço para o número de alunos, por isso esta forma de receita não funciona muito: *“... Aluguer de espaço, bem, não temos espaço para nós mas ainda conseguimos uma a duas vezes por ano alugar umas salazitas para um ou*

outro evento (...)” (F14). Ainda um entrevistado refere que, apesar de haver um acréscimo na utilização dos espaços da IES: “... *alugamos às vezes a entidades externas mas que não tem um impacto financeiro muito grande (...) há um crescimento exponencial mas que ao fim do dia não tem assim um contributo muito grande.*” (F18). Acresce a situação de crise económica, que faz com que as entidades ou indivíduos peçam alugueres sem contrapartidas financeiras e as IES consideram que

“ ... as instituições também não têm e portanto vêm na escola uma forma de apoio e de poderem realizar algumas coisas e nós também queremos ter esse papel com a sociedade e com a comunidade envolvente até porque depois toda esta comunidade é no fundo quem nos apoia em ter os nossos estudantes em diferentes locais...” (IP1).

Os ganhos são assim a médio, longo prazo, em termos de estágios para os alunos e marketing para a escola. Mesmo a nível da exploração de restauração e livrarias dentro das escolas, os valores cobrados são “irrisórios” porque: “... *se a empresa que está a explorar o bar tiver que pagar uma renda muito elevada, nem sequer temos concorrente, não há ninguém que se mostre interessado, portanto, temos que baixar os valores para manter o serviço porque temos que ter aqui este serviço...*” (IP6). Outros espaços referidos são parques de estacionamento, estúdios de som e TV, mais uma vez de acordo com a área da escola.

Esta fonte foi considerada por Johnstone (2002) e Sanyal e Martin (2006), venda ou aluguer de propriedades das IES, possível entre nós, uma vez que as instituições têm autonomia patrimonial e podem dispor das suas propriedades e espaços e alugam os espaços para vários fins.

a.5) Parcerias

As escolas fazem parcerias nos mais diversos âmbitos, “... *que não reverte em dinheiro mas reverte em valor... fazemos uma parceria com uma instituição em que nós fazemos (...) em contrapartida a instituição acolhe e emprega não sei quantos estagiários nossos, fazemos protocolo, divulga esse protocolo...*” (IP4), permutas que não envolvem financiamento, mas valores importantes para as IES como a colocação em estágios. Mais tarde, e por outras vias como a do marketing da instituição e seus produtos, podem vir a

ser uma fonte de financiamento. Existem também contratos com as empresas públicas e privadas, no sentido de desenvolver produtos específicos ou criar inovação ligada às empresas, à comunidade, pedidos às IES ou por proposta das IES que podem. As escolas lidam muito com o tecido económico local. Um dos entrevistados considera que um obstáculo à realização destas parcerias é o facto de os empresários da região não serem unidos e estarem de “*costas voltadas*” e que deveriam unir-se entre si e em torno do politécnico.

A maioria dos entrevistados refere que a sua IES tem protocolos com as mais diversas empresas da região onde se situa, sendo que a grande maioria destes protocolos/acordos/parcerias não envolve dinheiros mas locais de estágio para os alunos ou facilidades para os alunos no caso de deslocações, transporte, alojamento, alimentação:

“... este tipo de parcerias que temos e que muitas vezes dão competências aos nossos estudantes, em âmbito de estágio (...) colaboramos a nível gracioso, no sentido de que se há alguma coisa que é, não direi paga mas realizada, eles garantem-nos colocações, garantem-nos estadias nos casos em que é preciso estadias, garantem alimentação nos casos em que é preciso alimentação, não há propriamente uma entrada de verbas para a escola...” (IP3).

Assim, “..... há aqui um conjunto de iniciativas que podem trazer alguns frutos mas é como eu disse, são frutos importantíssimos, melhora a nossa imagem, melhora a nossa ligação com a indústria e com os outros parceiros mas que em termos de dinheiro não nos resolve, ajuda ...”.(IP6)

A maioria dos protocolos realizados pelas faculdades tem por objetivo a investigação e a formação avançada e locais de estágio para os alunos, “... temos vários tipos de intervenção e cada intervenção é monitorizada com um protocolo específico para aquela intervenção mas efetivamente temos esses contratos ...” (F8), de acordo com as áreas, as IES têm vários protocolos, com entidades públicas, privadas, associações. A maioria dos protocolos, contratos, são acordos simples de prestação de serviços, embora sejam muito variáveis, dependendo do tipo de serviço e da entidade, “... os termos do contrato são negociados com a entidade mas são contratos simples de prestação de serviços, são coisas de duas páginas, em que se definem as obrigações de parte a parte, a base ...”. (F9).

Os protocolos são definidos de forma simples, baseados nos interesses de cada parte. Se envolvem dinheiros, é nomeado um interlocutor de cada parte para acompanhar e relatar o processo: “... *quando colocamos lá estagiários nas empresas ... geralmente não há pagamento, asseguramos os seguros dos estudantes (...) a empresa também não tem encargos a menos que queira, em algumas instituições eles dão alguma bolsa aos estudantes ...*” (IP6)

Um entrevistado considera que “... *o que é importante para a escola e para as empresas, uma win win situation, ou seja, nós temos que dizer, aqui vocês vão ter esta contrapartida, esta situação, isto são patrocínios...*” (IP2). Por vezes existem entidades que pagam ao estudante ou à escola ou então empresas dentro da IES que podem patrocinar eventos, oferecer equipamentos, etc.

As entidades bancárias presentes nos campus estabelecem um contrato a nível central, com a presidência dos ISP, dão uma verba ao ISP, que depois distribui pelas escolas. Para além disso, dão prémios aos alunos, patrocinam alguns eventos:

“(...) *presta um serviço à comunidade, a nós e à comunidade externa porque tem multibanco e agência bancária, eles estão aqui, tem um interesse comercial e nós temos o interesse de prestar um serviço à nossa comunidade, têm uma dependência bancária, é preciso, por outro lado dão-nos prémios para os melhores alunos e dão bolsas para os alunos e docentes poderem ir para o Brasil... a contrapartida deles é esta, uma intenção comercial, conseguem mais clientes, a nossa é termos bolsas, termos serviços, por isso diria que é win-win, todos ganham...*” (IP9).

Numa das vertentes deste contrato com a entidade bancária o ISP recebe 25000 euros.

No caso de alguns contratos, como os que não implicam financiamento, fica evidente o que Hearn (2003, 2004) referiu quando considera que os esforços no sentido da diversificação de fontes não devem ser apenas para gerar novas receitas, mas para gerar novos retornos em rede, financeiros ou não, a curto ou a longo prazo e que qualquer iniciativa neste sentido deve ser compatível com critérios relativos à missão, aos propósitos culturais e estratégicos das IES, às perspetivas financeira a curto e longo prazo,

compreensão do mercado, a tolerância de risco de todas as partes envolvidas e a sustentabilidade organizacional (Hearn, 2004).

a.6) Cursos/ações de formação

As ações de formação contínua, a venda de disciplinas isoladas para complemento de ciclo de estudos requeridas pelas ordens profissionais, cursos de reciclagem profissional, mestrados não integrados, são áreas em que algumas IES apostam para uma “... *fonte suplementar de receitas próprias...*” (IP9) e há algum otimismo dos entrevistados relativamente a esta vertente, “...*a pouco e pouco as coisas vão funcionando...*”. (IP7). No entanto, advertem estes autores que estas ações traduzem-se na cobrança de propinas aos estudantes, na forma de partilha de custos. Esta fonte foi descrita por Johnstone (2002; 2004^a, 2014) e Clark (2003), a criação de pequenos cursos por exemplo de línguas, gestão, e gestão de sistemas de informação, que beneficiam alguns departamentos e membros da universidade, mas com pouco impacto na universidade no seu conjunto ou em cursos não conferentes de grau, com vista a públicos diferenciados (Hearn, 2004).

A nível central, uma das presidências do ISP tem um orçamento interno em que premeia a melhor escola em cinco itens.

a.7) Estudantes internacionais

No que respeita aos estudantes internacionais, alguns entrevistados referem o facto de Portugal ter um clima e uma geografia agradáveis e propícias ao turismo e um ES de qualidade, no sentido de esta ser uma fonte potencial a explorar:

“... as instituições em Portugal jogam mal os seus trunfos e há sempre dois trunfos neste mercado, um é a qualidade académica e outro é o estilo de vida que se proporciona aos estudantes. Portugal é um sítio com uma capacidade de atração inacreditável para jovens até aos 25 anos.... é seguro (...) e isso é extraordinário e nós temos que usar isto (...) acho que esta conjunção de qualidade académica com estilo de vida é a cartada decisiva que as instituições têm que jogar ...” (F18).

Os alunos são de todas as partes do mundo, as IES mostram iniciativas de contato e procura de acordos com inúmeros países. Algumas escolas referem a importância de dar cadeiras em língua inglesa como um fator competitivo a este nível. De uma forma geral, os alunos internacionais representam cerca de 10% dos alunos das IES. Os estudantes Erasmus não trazem receita mas outros estudantes sim, embora a propina seja igual para um estudante português. A maior parte dos alunos internacionais fora da Europa são dos PALOP, pela proximidade linguística. Algumas IES mostram-se também atentas aos mercados pouco explorados, começam a procurar noutros mercados como a América do Sul e países da Ex união Soviética. Uma das apostas de algumas IES é ensinar algumas cadeiras em inglês, convidando alguns professores para o efeito. Uma das IES é maioritariamente voltada para alunos internacionais, ensina e tem cadeiras em inglês e o nome da instituição é utilizado em inglês. Assim, como refere um entrevistado: “... desde 2006, apostámos muito na internacionalização (...) começámos a apostar em mercados únicos, onde ninguém estava a competir connosco e por isso fomos para a América Latina, para países onde mais ninguém está no nosso país (...) funcionou muito bem...” (IP10). No entanto, o mesmo entrevistado considera que “...o Estado aí funciona mais como peso morto do que outra coisa porque, por exemplo, limita-nos no valor de propinas, limita-nos no valor da colocação, tenho chineses que vêm e estou a levar muito menos do que eles podiam pagar apenas porque não tenho enquadramento para levar mais...” (IP10). Neste sentido, outro entrevistado refere-se à necessidade de diferenciação das propinas: “... propinas para os portugueses, para os da UE e propinas fora da UE, tem que haver três níveis de propinas faz sentido porque os alunos de lá já pagam os seus impostos e portanto têm que ter algum benefício e estar aqui a financiar alunos que às vezes vêm de países ricos (...)” (F1). Em algumas IES está a implementar-se formação em inglês para docentes e funcionários. Um entrevistado refere como a internacionalização foi bem sucedida: “... conseguimos pôr a faculdade na Europa e trazer os europeus cá, antigamente vinham cá fazer turismo, agora vêm estudar, mesmo italianos, alemães e tal, vêm estudar e isso é uma história de como a internacionalização pode ser feita com pouco dinheiro e soluções criativas.”. (F5).

A Internacionalização do Ensino superior – cobrança de propinas com o valor real para estudantes estrangeiros é apontada por Sanyal e Martin (2006), com alguns riscos referidos por Carpentier (2015) como o facto de a ênfase no mercado global de ES falhar no envolvimento com o *tetralema* (2015: 21) das alterações globais como o Crescimento,

Equidade, Democracia e Sustentabilidade, e atrasos na criação de bens públicos globais através do ES, e aqui se verifica que a expansão global do ES resulta da necessidade de responder à falta de fundos nacionais. Pode pôr em perigo a missão do ES por se basear em objetivos comerciais (Sanyal & Martin, 2006);

a. 8) Mecenato

A maioria dos entrevistados refere não ter qualquer mecenas, exceto a entidade bancária presente no campus, embora esses contratos sejam estabelecidos a nível central, da presidência dos ISP. Um entrevistado refere estar interessado num mecenas que patrocine a construção de um pavilhão, que ficaria com o nome do mesmo. De vez em quando aparecem contribuições de mecenas esporádicos, que podem ser em dinheiro ou equipamento. Assim sucede com o pai de um aluno que faleceu, que em honra do filho doou à escola “...*uns largos milhares de euros para auxiliar os alunos mais necessitados mas nada nos garante que tenha continuidade ... foi uma lufada que entrou aqui dentro para 15 ou 20 alunos que realmente estavam bastante carenciados...*”(IP9). Outros dois entrevistados referem-se a mecenas que cedem equipamentos, por exemplo, fábricas grandes que fecham ou quando o equipamento deixa de ser utilizado.

Dentro das escolas dos ISP existe solidariedade financeira entre as escolas, isto é, se uma escola necessita de mais financiamento e não tem capacidade para o conseguir, as outras escolas entram com algum financiamento. Este mecenato entre escolas levanta algumas questões entre os entrevistados, pois alguns consideram injusto o facto de algumas escolas nunca conseguirem contribuir, por haver áreas, como a saúde, em que os estudantes são mais financiados do que outras, embora entendam e colaborem. Quando nenhuma escola necessita, este suborçamento dos serviços da presidência pode ser utilizado para a construção de alguma obra:

“... É muito difícil porque não é bem uma regra, fazemos um suborçamento para cada escola e até agora e os serviços aqui da presidência também tinham um suborçamento... estaria um bocadinho inflacionado para fazer face a alguma escola que precisasse mais... os serviços da presidência não ficaram com inflação nenhuma... este ano ... todas as escolas vão sentir necessidade de ter mais dinheiro... a situação é um bocadinho aflitiva, mas no passado o que tem constado é que de facto

é difícil de haver essa solidariedade, contudo o nosso presidente tem apelado e tem feito reuniões alargadas com todos os presidentes das escolas e diretores no sentido de sensibilizar para a necessidade de fazer cortes....” (IP14)

O mecenato não é muito referido como fonte de financiamento, principalmente a nível dos ISP, aparte a entidade bancária. Inclusivamente, um dos entrevistados mostra alguma reserva relativamente ao mecenato ao afirmar que “... isso tem limites ... em certas áreas, de laboratórios e assim, acho que se pode fazer ... não é a solução, mas pode fazer parte de soluções pontuais, de certos equipamentos, certos laboratórios acho que é possível...” (IP13)

Mas existem algumas iniciativas como atribuir nomes às salas das instituições que patrocinaram: “... depois há o mecenato, temos programas, temos um acordo com o financiamento da nossa ligação (...) Temos o mecenato com o sponsoring das salas de aula, temos uma série de salas que têm o nome das instituições, basicamente é isso...” (F9).

Um entrevistado refere que na sua IES existem bolsas para os alunos, com o nome do fundador, embora financiadas por empresas privadas, que também contribuem para a investigação:

“... Temos por exemplo bolsas de doutoramento, havia um que era o prémio (fundador) e havia bolsas de doutoramento (fundador)... foi também diretor da escola, portanto, deu-se-lhe esse nome mas era financiado pela ... empresa farmacêutica que normalmente dão uns prémios ... na área da saúde, contribuem muito para a investigação biomédica e da saúde em geral (...) uma sala com computadores para os alunos quando houve essa mudança há uns anos atrás, já existia mas reequipámos e aumentámos, foi com financiamento do sector privado, também de uma empresa farmacêutica, isso ajudou-nos bastante”. (F18)

Alguns entrevistados referem que não existe mecenas na IES, pois “... ninguém dá, nesta altura, temos muita colaboração, se eu entender o mecenato como dádiva de dinheiro, a resposta é não ...”(F8) e que “... mecenas é outra coisa, o que nós estamos a fazer é fundraising, arranjar financiadores, eles dão o dinheiro, sem contrapartida, há um protocolo (...) no fundo o mecenato existe para dar benefícios fiscais a alguém,

portanto, é um financiador interessado.” (F15) De salientar no entanto que muitos entrevistados referem a Fundação Calouste Gulbenkian como o verdadeiro mecenas, em estado puro:

“... a fundação Gulbenkian nunca nos exigiu nada, apenas aquilo que nem é preciso dizer que é um ato de reconhecimento das instituições, o mecenas não pede mas isso é obrigatório, reconhecer o ato da doação (...) Mecenas de todo o sistema de ensino português foi a fundação Calouste Gulbenkian... deve muito à fundação Calouste Gulbenkian, como deve a outras fundações também que contribuem e financiam projetos de investigação, fazem doações financeiras que permitem adquirir equipamentos...” (F2)

A maioria do mecenato que existe vai aparecendo são coisas pontuais. Algumas instituições, públicas e privadas, nas áreas de intervenção das IES, atribuem bolsas aos alunos ou apoios a projetos: *“... há algumas instituições que dão bolsas, agora [a nossa instituição] vive nos limites da sua capacidade financeira. Não tem capacidade para dar bolsas, a não ser aquelas que referi há pouco em troca da prestação de algum serviço por parte de alunos, mas apenas num número limitado de bolsas...” (F11).* Um dos entrevistados refere que o prestígio da instituição e a qualidade dos resultados favorecem o aparecimento de ofertas de mecenato como a publicação gratuita de livros: *“... Temos parceiros estratégicos quer na banca, quer na iniciativa privada, quer nos departamentos públicos e isto deve-se a quê? À importância que a faculdade ... tem e o peso que tem na sociedade portuguesa...” (F5).* De resto, os entrevistados falam também em cátedras, em sociedades de profissionais que dão algumas aulas gratuitamente,

“... temos um dos protocolos com uma sociedade (profissional) eles dão aulas gratuitamente, dão prémio aos alunos e ainda nos dão um x para apoiar certas atividades aqui, temos protocolo com (um banco) que nos dá um montante anual jeitoso, que também é daí que às vezes adquirimos algumas coisas que são necessárias para os alunos ...” (F14).

Ainda entidades individuais isoladas que por motivos pessoais dão à universidade: *“... a nível de uma universidade pode haver um ou outro, a universidade de Lisboa tem aqui um senhor que ninguém sabe muito bem porque é que deixou aqui a herança e tem sido excelente...” (F6)*

Ao abrigo da lei do mecenato ou da responsabilidade social, algumas empresas dão apoios para determinados eventos ou solicitam serviços ou pagam obras de remodelação:

“... temos uma empresa na área das tintas, que tem um protocolo com a escola e financia a investigação, temos uma empresa no ramo bancário, temos um banco que tem um protocolo com a faculdade que financia certo tipo de eventos, ajuda a organizar conferências, publicações, por aí fora, temos outras empresas que querem um serviço muito especializado de conceção que o mercado habitual não consegue oferecer ... temos uma empresa na área da joalharia, na área da cerâmica, empresas de construção, é bastante variado, a faculdade de facto tem essa capacidade...” (F1)

Em relação aos *alumni* como mecenas, existe alguma diversidade nas IES. De referir ainda que é um conceito novo e que as IES estão agora a começar com essa vertente, outros referem não ter uma rede de *alumni* organizada, apesar de a IES ter boas relações com os mesmos, mas não tem por hábito o financiamento: *“... não temos, no entanto, isto organizado, aqueles redes de alumni (...) não temos o hábito, de ter os antigos alunos que estão na banca e tal, a financiar-nos...”* (F5). Os *alumni* são solicitados, por exemplo, para doação de livros para a biblioteca: *“... criámos o gabinete dos ex-alunos, dos alumni e lançamos uma campanha de angariação de livros para a biblioteca com a meta de duplicar o acervo da biblioteca em quatro anos ...”* (F1); outra colaboração dos *alumni* é facultar locais de estágio e ligação ao mundo do trabalho: *“... Se eu entender mecenato como uma colaboração intensa de instituições ou de antigos alunos ou de sítios onde esses antigos alunos estão ... a funcionar, isso digo que sim...”* (F8). E ainda, organizações de eventos com antigos alunos para angariar fundos para bolsas para alunos:

“... A última coisa que fizemos foi um jantar solidário em que nós vendemos, pedimos, conseguimos, que um antigo aluno nos disponibilizasse um espaço, por acaso foi no Casino Estoril, uma sala de jantar, uma das salas de espetáculo, a mais pequena e fizemos lá um espetáculo em que os artistas colaboraram todos gratuitamente, tivemos vários artistas consagrados ... e depois antigos alunos que também fizeram umas participações e foram declamar. Foi um espetáculo, com

bilhetes caros em que o dinheiro revertia quase todo para o programa das bolsas e depois ainda conseguimos ofertas de cachecóis do sporting e do Benfica e camisolas do Benfica, do sporting e do belenenses e depois foram leiloados, coisas absurdas, sei lá, um cachecol por 400 euros, coisas assim, mas não nos custou nada, foram ofertas, isto para dizer que conseguimos arranjar, por exemplo 11000 euros. 11000 euros foi a receita e dá para onze bolsas ...” (F10).

Portanto, não existe tanto a contribuição financeira mas mais de redes, conhecimentos e locais de estágio e trabalho. De referir que o RJIES dedica o artigo 23º aos antigos estudantes, postulando que as IES estabelecem e apoiam um quadro de ligação aos seus antigos estudantes e respetivas associações, facilitando e promovendo a sua contribuição para o desenvolvimento estratégico das instituições.

Independentemente dos motivos desta ausência, os entrevistados estão otimistas relativamente a esta vertente e começam a desenvolver formas de fundraising: “... Não (temos mecenas) começámos (...) a discutir as questões de fundraising e procura de cátedras e montantes de cátedras, de atribuição de nomes a auditórios e esse tipo de coisas (...) estamos a iniciar esse percurso, num período de crise, num país em crise ...” (F14), tendo consciência no entanto que será um processo algo moroso, como são todos os que implicam uma mudança de mentalidades, e que as universidades têm que ter um papel mais ativo em incutir esse espírito aos alunos:

“... Vai ser um processo muito longo porque nós de facto não temos essa mentalidade (...) E, por isso, quem enriquece não sente que deve destinar a solidariedade uma parte do seu sucesso... esse aperfeiçoamento das virtudes sociais, é um caminho que demorará algum tempo mas que acabará por se instalar e ser tido em consideração por cada um (...) a universidade tem a possibilidade de proporcionar uma convivência interclassista que acentuará a componente democrática da nossa vida social ... que não é habitual em ambientes fora da universidade onde a diversificação social e a diferença social é muito maior.” (F17)

No que concerne ao patrocinador bancário, de uma forma geral, os entrevistados estão satisfeitos, embora não seja um mecenas, pois tem a contrapartida comercial dos cartões e dos empréstimos, o contributo é de cerca de 50000 euros para cada escola, valor

maior após a fusão da UL UTL, “...esse dinheiro para nós é precioso... tinha algumas condições mas agora deixa de ter porque podemos usar para comprar material que precisamos, podemos convidar professores novos, estrangeiros (...) temos ali uma grande liberdade, desde que seja uma atividade bem pensada e bem defendida...”. (F6). No âmbito da responsabilidade social, os bancos apoiam outras iniciativas isoladas como a realização de congressos, bolsas e prémios aos melhores alunos dos vários ciclos.

Pelas palavras dos entrevistados, é possível concluir a filantropia (Johnstone, 2002, 2004^a, 2014; Clark, 2003; Hearn, 2004; Sanyal e Martin, 2006; Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995), pode ser bem sucedida em alguns países como os EUA ou o Reino Unido mas noutros países não resulta tão bem por falta de cultura e condições fiscais favoráveis e não é provável que se venha a constituir como uma fonte de financiamento significativa no mundo (Johnstone, 2014). Enquadrando na tipologia de Wright (2002) entre “generosidade” e “altruísmo”, verifica-se que a Fundação Calouste Gulbenkian se encontra no registo altruísta uma vez que financia sem contrapartidas, enquanto todas as outras formas de mecenato se enquadram na generosidade, diretamente através dos benefícios fiscais, e estatuto social ou indiretamente, através da concretização de objetivos sociais, como a responsabilidade social dos bancos.

a.9) Criação de empresas

Um dos entrevistados refere ter criado na sua IES uma incubadora de empresas que dá bolsas aos alunos para criação da própria empresa que pode ser dentro da IES e vender a investigação que se faz. Outro entrevistado refere que se faz algum dinheiro nesta vertente e que Portugal ainda está numa fase amadora neste aspeto mas que existe potencial:

“... transferência de tecnologia, existe esse aspeto da patente, faz-se uma patente e vende-se a patente a alguém que a queira desenvolver ou desenvolvemo-la nós através de uma start up e etc., isso é transferência de tecnologia. Isso é uma maneira, outra maneira que podemos pensar é que temos aqui valências importantes em determinadas áreas, que podemos fazer trabalhos com empresas que não têm essas valências (...) podemos também dizer que é uma tecnologia que a empresa não tinha e que se uniu à universidade para usufruir disso... ”. (F13).

Conforme a formação de empresas nas IES (Woodhall, 1993, cit. Por Weidman, 1995)

Desta análise foi possível verificar, com Froelich (1999), que cada fonte de financiamento tem o seu incentivo e nicho de oportunidade, mas também carrega constrangimentos e pressões que podem colidir com a autonomia da organização e, neste sentido, a diversificação de fontes pode trazer novas preocupações e maior complexidade.

Utilizando a análise de Froelich (1999), pode considerar-se que as contribuições privadas estão associadas a uma maior volatilidade em comparação com outras fontes e que os efeitos de deslocamento da missão são também maiores. Na maioria dos casos, com exceção de algumas IES que conseguem um volume de receitas próprias superior a 50%, verifica-se, conforme Carpentier (2012), que a diversificação de fontes de financiamento pode não constituir solução suficiente para o subfinanciamento das IES em tempos de austeridade, se os fundos públicos não forem contínuos.

a.10) Dificuldades na angariação e gestão de receitas próprias

Cada fonte de financiamento parece ter algum tipo de dificuldade associada. Além disso, é difícil obter receitas próprias e geri-las, situação que se agravou em contexto de crise económica. Como refere um entrevistado, são muitos fatores que escapam ao controlo das IES:

“(...) depende de inúmeros fatores que nem todos são controláveis, depende da capacidade dos investigadores atraírem projetos, depende da nossa capacidade de ter projetos institucionais, depende um pouco das propinas, sem dúvida, não em grande medida, depende obviamente do facto de a FCT ainda pagar a maioria das bolsas de doutoramento e de pós doc e portanto, o investimento em recursos humanos é muito grande e isso também depende de as pessoas ganharem”. (F13).

Assim, as dificuldades são várias:

a) gestão pública - nas duas principais fontes, as propinas e o OGE, nas primeiras as IES estão impedidas de cobrar de forma diferente aos alunos de outras nacionalidades, no OGE, existe a cativação de saldos, “... a *cativação de receitas próprias acontece porque o Estado não quer gastar dinheiro, quer evitar a despesa e como considera que as universidades fazem parte do perímetro de consolidação, tudo o que seja gastar, as*

despesas, não interessa de onde vem o dinheiro...” (F10). No entanto, apesar das dificuldades do contexto envolvente, as IES conseguem gerar receitas próprias mas “... quando as obtemos temos dificuldade depois em aplica-las por causa dos saldos cativos (...) nós podíamos de facto expandir se nos deixassem utilizar os saldos mas não podemos e podíamos contribuir para ajudar.” (F18). A mesma situação em relação à gestão dos projetos plurianuais, que entra em conflito com a gestão anual do OGE, que leva um entrevistado a pedir “... as universidades necessitam, como de pão para a boca, de ter uma excecionalidade quanto à gestão financeira nos projetos internacionais...” (F7). E outro entrevistado reclama “... imagine, eu tenho um surplus excedente de um milhão de euros num ano... um milhão de euros dá para fazer muita coisa (...) Para que quero aquilo se não me deixam gastar dinheiro, não me deixam gastar dinheiro das receitas próprias, cativam as receitas próprias e tudo.” (F10).

b) retração do tecido económico, menos solicitações de serviços e a questão da concorrência desleal com o mercado.

c) falta de tempo dos docentes para procurar mais oportunidades por estarem com as horas letivas ao máximo;

d) falta de pessoal - para poderem abrir mais cursos e mais oferta letiva, as IES necessitavam de mais docentes só que neste momento não é possível contratar: “ (...) é que depois isso dá cabo das coisas porque se eu tiver mais alunos, tenho que gastar mais dinheiro... mas tenho mais alunos, tenho mais sucesso... Reduzir a despesa... é uma visão que é geral para os ministérios porque não geram receita própria...” (F10).

e) falta de investimento, embora neste momento fosse “... a altura em que devíamos estar a investir, é na recessão que se investe, não é nos tempos de vacas gordas...” (IP10);

f) falta de condições, espaços apropriados que permitam a cobrança dos serviços aos utilizadores;

g) o facto de o financiamento dos projetos ser tratado como se fosse o Estado a financiar mas “... quem vai financiar é o projeto, o dinheiro vem dali, contudo temos que aplicar as mesmas regras, temos de ir ao acordo quadro, temos que fazer os pareceres todos à mesma como se fosse o nosso dinheiro, as regras normais...” (IP14), o que tem inviabilizado alguns projetos, uma vez que não há orçamento para avançar, “... acredito

que possa inviabilizar, estamos a concorrer a alguns projetos (...) tenho receio que internamente não consigamos arranjar cabimento depois para o executar, não o executando, perdemo-lo... “ (IP14). Por outro lado, a nível dos projetos nacionais, o facto de o dinheiro ter que ser adiantado, “...só que eu já adiantei tanto a tantos projetos que há uma altura em que já não há para todos e a FCT também há alturas que funciona muito bem, há alturas que funciona menos bem e aquele delay que temos até recebermos o dinheiro quando enviamos para lá, causa-nos algum transtorno ...” (F15);

h) Outro constrangimento é a nível legal, “...a legislação coloca-me imensos problemas sobre como posso receber e como posso gastar esse dinheiro. Se for ver a lei dos compromissos e depois perceber que o mecenato, como é que isto joga? não é possível...” (F7). por outro lado, os mecenas preferem não dar às IES públicas porque “... não há garantia que é para nós, depois vem o ministro das finanças e pode sacar aquilo para outra coisa qualquer, acho que quando se fala em mecenato, estas duas coisas são muito importantes, poder garantir, e então o mecenas diz, eu daria se você fosse privado, porque não têm garantia que depois o tesouro não se aproprie disto...” (F16). Um entrevistado refere ainda que “... é uma das razões aliás, pelas quais não há mais mecenato.. não damos garantias aos mecenas de que eles possam ter alguma voz sobre o destino da instituição...” (F16)

i) excesso de informação pedida pelo Estado, que mobiliza recursos humanos e tempo.

j) Mecenato - A cultura de mecenato é incipiente em Portugal, ao contrário de países como os EUA, a Inglaterra e a Alemanha. As razões avançadas pelos entrevistados são:

a) falta de cultura de retribuição à instituição onde se formou: “... não haver uma cultura, chama de mecenato... quer dizer, *give back to your school*...” (F12). No entanto, para um entrevistado

“... há gente hoje que poderia contribuir para um fundo especial para apoiar esses alunos. Só que no contexto atual isso é muito difícil. [muitas d]As pessoas que passaram pela escola,... são do sector público que viram o seu rendimento decrescer[e apesar] do sentido de pertença da instituição, neste momento [a sua disponibilidade] é limitada e a chave aí é a mudança de expetativas para o futuro e haver alguma estabilidade e enquanto isso não acontecer, esse caminho, quer seja através de pessoas individuais ..., quer seja através de instituições como empresas... está

muito limitado [e este] ambiente envolvente limita-nos também a possibilidade de ter receitas próprias”(F18);

b) falta de cultura organizacional e empresarial no sentido de perceber as mais valias de uma maior ligação ao ensino superior: “... *Infelizmente, em Portugal esse trabalho não é possível e ainda menos neste momento, é muito difícil, infelizmente ainda não há cultura organizacional nem empresarial para perceber essa relação universidade empresa ou universidade, tecido empresarial, tecido social...*” (F7) e por falta de tradição: “... *nós não temos isso, as nossas grandes empresas e os nossos poucos ricos não têm esse hábito, é muito raro isso acontecer e portanto não há uma verdadeira cultura de mecenato...*” (IP5); c) a situação económica do país não permite e a economia não é tão desenvolvida como nos países onde essa tradição existe: “... *Não há uma estrutura de mecenato como existe por exemplo na Alemanha, na Inglaterra ou nos EUA, mas o país também não tem essa economia nem, o dinamismo desses países ...*” (F2); d) desigualdade na distribuição da riqueza, não existem ricos suficientes: “... *Portugal, e em geral a europa, têm problemas nisso. Primeiro, não tem ricos suficientes, aqueles que fazem a diferença e podem construir uma ala de laboratórios numa determinada instituição e pôr lá o nome da pessoa e, por outro lado (...) não há uma tradição de dádiva que se repercute aqui.*” (F13); e) um dos entrevistados refere que esta vertente será mais fácil para as artes, uma vez que dão mais projeção a quem dá: “... *por vezes preferem exercer esse mecenato do ponto de vista das artes porque tem mais projeção...*” (F13); f) outro entrevistado refere que é necessário apresentar algo inovador para conseguir mecenas:

“... que há falta de cultura de mecenato tem toda a razão, mas também há falta de projetos... nós vendemos uma coisa que pode ser surpreendente, vamos criar um novo sector exportador no ensino superior que é o segundo sector exportador na Austrália, vamos criar um sector exportador, como é que podemos fazer e é isto um bocadinho do sonho que nós vendemos, criar uma coisa nova que faça sentido e que as pessoas digam nunca tinha pensado nisso. É fácil...”. (F16);

g) a lei de mecenato não ser apelativa; h) falta de proatividade das IES relativamente a estas iniciativas; h) fundraising implica tempo dos professores e investimento das IES, que nesta altura é difícil e pode criar competição entre os professores; i) as IES não devem ter a postura de pedir.

Por outro lado, existem áreas sensíveis, como é o caso da área médica, em que as IES não aceitam determinados patrocínios porque não querem pôr em questão o nome da IES, devido a algumas histórias de adulteração de resultados de experiências que ocorreram em vários países. O financiamento pelas empresas desta área são, geralmente, em forma de bolsas para os alunos. Referem que as IES podem ser alvo de determinados interesses mas que lhes compete desenvolver uma gestão forte e um organismo que permita prevenir estas situações: “... *candidatam-se à FCT, candidatam-se agora ao Horizonte 20-20, através do QREN e etc. A projetos específicos da EU sobretudo para a área do ensino superior para a área de investigação, lá aceitam um dinheiro ou outro de uma fundação... nunca vamos diretamente porque há este prurido, este complexo de não recebermos dinheiro...*” (F15).

Um entrevistado critica o facto de os acordos com os mecenas serem feitos ao nível central, da reitoria, mas que está satisfeito com o apoio dado pelo banco. As faculdades podem concorrer a apoios em conjunto, não isoladamente:

“... *esta uniformização, que é uma violação clara da nossa autonomia enquanto faculdade porque as faculdades têm autonomia administrativa e financeira, o que significa também autonomia patrimonial que é uma componente da autonomia financeira, se conseguíssemos vivenciar essa autonomia, se não tivéssemos um sistema autoritário ou um sistema soviético de encaixar a faculdade numa qualquer coisa em que a reitoria está no topo no sistema piramidal, talvez a faculdade pudesse arranjar mais mecenas. Neste caso, o nosso mecenas, e bem, estamos satisfeitos, é (o banco) e é um dos únicos mecenas que temos...*”. (F5).

Um dos entrevistados recusa patrocinadores dentro da escola pois teve uma má experiência com uma empresa informática que apetrechava a sala de computadores, mas limitava a utilização aos alunos apenas ao horário da noite, exigindo que durante o dia fosse ocupada com o seu pessoal e serviços.

Alguns entrevistados reconhecem que em algumas áreas, as IES têm que ser mais ativas na procura de fornecedores e mecenas, ao invés de serem apenas contatadas, procura ativa de candidaturas a projetos, procura mais ativa de financiamento em geral: “(...) *estamos a ter a posição ao contrário, estamos a mostrar-nos ao exterior para que*

possam ter a ideia que podem fazer aqui o seu evento, aquilo que tiverem que fazer. Nas prestações de serviços, essa procura é mista, alguém de fora que precisa, sabe que aqui há, portanto, há aqui uma oferta e uma procura... “ (F4). É salientado o bom trabalho dos professores neste âmbito. Em suma, as IES portuguesas estão a começar a ir “... *para a estrada, captámos algumas receitas...*” (F15). Um dos entrevistados refere que as IES portuguesas deveriam ter mais iniciativa no sentido da adaptação ao mercado e na procura de soluções, de vender a ideia: “...*primeiro vender o sonho, depois de eles estarem apaixonados apresenta-se um business plan* “ (F16); “... *as boas ideias atraem recursos, mais do que os recursos atraem ideias e se calhar é isso que nos torna especiais... ou o facto de sermos muito competitivos internamente... o facto de se calhar não termos uma estrutura muito feudal como existe na academia portuguesa...*” (F16). Considera que se deve desenvolver uma visão e considera que há momentos e oportunidades que não podem ser perdidos: “... *tivemos sempre uma visão, mas acho que houve um defining moment e que nós aproveitámos que foi Bolonha... tirámos todas as consequências daí ...*” (F16).

Verifica-se, com Froelich (1999) que todas as estratégias de obtenção de fundos por parte das organizações têm vantagens e desvantagens, que não existem fluxos contínuos que permitam empreender uma missão descomprometida. Confirma-se a ideia da autora de que existem uma variedade de fontes de financiamento com constrangimentos específicos e diferentes tarefas de gestão. Uma forma de garantir a viabilidade organizacional e a integridade é a compreensão e o aproveitamento das oportunidades, a escolha de fontes de financiamento consistentes com a missão da organização e responder apropriada e conscientemente aos desafios de gestão colocados por cada fonte ou estratégia de financiamento (Gronbjerg, 1991, 1993, cit por Froelich, 1999), que, apesar dos vários constrangimentos referidos, parece que as IES estão a ser bem sucedidas nestes aspetos.

a.11) Contrapartidas

As contrapartidas do lado dos patrocinadores são diversificadas,

“... depende do tipo de contrato, pode haver investigação por contrato, tem um objetivo de investigação aplicada e a empresa paga para aquilo ser desenvolvido e o orçamento cria-se com os honorários dos professores e alunos envolvidos e alguma outra verba que seja necessária

para adquirir equipamentos específicos e a empresa paga as propinas ao aluno para ele desenvolver a tese naquela área, é muito diversificado...”.

(F1)

Uma das contrapartidas pode ser a utilização de um espaço, como um laboratório, dentro da IES: “... *usar as instalações, associar o nome, porque senão estou a arrendar salas. Eles podem utilizar a sala quando entenderem, mas quer dizer, só porque é a sala deles, mas não há termos de troca, não pode haver, senão é prestação de serviços e sai fora do mecenato.*” (F10). Um dos entrevistados refere que os contratos com as empresas não preveem publicidade, mas quando alguma empresa dá equipamento à IES: “... *normalmente as contrapartidas que nos pedem é darmos conhecimento da maneira como os equipamentos são utilizados e o balanço da sua qualidade depois de um período de utilização...*” (F11).

Um membro do CG refere que a publicidade pode ou não estar presente e que constitui um instrumento de acesso aos consumidores e de informação, para chamar a atenção, para que “... *as pessoas tomassem atenção e ouvissem determinadas mensagens sobre algumas vantagens de determinados serviços, publicidade instrumental. É uma linguagem, um caminho para chegar ao cliente e motivar a compra por parte do cliente.*” (F17). Para outras entidades, a contrapartida exigida pode ser um determinado produto ou resultado, depende das situações e pode envolver, de forma mais comum, a remuneração à IES pelo serviço prestado, a nível de investigação estabelecem-se parcerias, em que existe um fundo nacional ou comunitário que apoia a investigação numa dada área, pode surgir porque “...*a empresa com a escola ou com o instituto viram uma oportunidade e candidatam-se a esse fundo e esse fundo financia a atividade que há para desenvolver ... depende um pouco se houver equipamentos envolvidos, onde estão esses equipamentos, onde se desenvolver a atividade...*” (IP13) ou o desenvolvimento de produtos ou o estudo de determinadas variáveis em várias áreas em conjunto, onde as entidades pagam os materiais, “... *é feito um protocolo de colaboração entre as instituições ou por exemplo, financiam um aluno de doutoramento para na sua própria tese de doutoramento poder desenvolver algo que seja um problema real da indústria...*” (F8).

Outras contrapartidas apontadas são o aluguer de espaços e a prestação de serviços mas “ (...) *cada caso é analisado em função do interesse que temos. Claro que para nós é importante poder ter sempre algum retorno financeiro seja do que for, mas há*

momentos e instituições em que isso não é o principal, não é essa a nossa vocação...” (IP5). No entanto, muitas destas prestações de serviços são “... *pro bono como é evidente, é a tal prestação de serviços à comunidade, e as juntas publicitam-nos, têm interesse nisso, somos uma instituição com algum prestígio...*” (IP9). De uma forma geral, todas as entidades envolvidas em projetos ou eventos e as próprias IES desejam ter o seu nome associado e visível.

Um dos entrevistados considera que a investigação financiada não tem que ser comprometida, “... *preferia ter um problema de gerir pressões de patrocínios do que o problema de não ter patrocínios e penso que 90% das pessoas a quem seja colocada esta questão prefere estar na mesma situação...*” (F16) e considera que existem interesses em todo o lado, “... *o que é o Estado? Também é um conjunto de interesses, portanto, acho que é um bocadinho uma visão idílica. De um lado temos uma visão dantesca e de outro lado uma visão paradisíaca. Acho que não é assim...*” (F16)

No caso da entidade bancária, as contrapartidas são a nível da angariação de novos clientes, pelo facto de o cartão de estudante emitido ter a hipótese de associação a uma conta bancária, com melhores condições do que as contas normais: “... *as pessoas ficarem com um cartão magnético que podem ou não associar conta, numa altura em que muitos dos miúdos estão precisamente em idade de abrir conta, para eles é uma mais valia...*” (F4). Tem a oportunidade de divulgar os seus produtos pela presença que pode ter nas IES, na altura da entrega dos cartões e também em eventos por si patrocinados e ainda prioridade na utilização de espaços, embora tenha que ser negociado com a IES, mas a entidade bancária tem: “... *privilégios na utilização dos espaços, por exemplo, se quiserem organizar algum evento, mediante a escola em que quiserem realizá-lo têm esse espaço nesse dia para o evento que pretendem organizar (...) quando há disponibilidade ou em tempo a negociar têm essa benesse...*”. (F4).

Uma das contrapartidas referidas pelos entrevistados, para as entidades, no caso de estágios para os alunos, é a renovação de quadros “... *é uma contrapartida significativa para as empresas, uma oportunidade de ter um jovem durante um determinado período para testar as competências que tem naquela área para eventualmente ficar ou não na empresa...*” (IP2). A entidade também pode utilizar os serviços da escola.

Um dos entrevistados refere que nos protocolos genéricos não há contrapartidas, *“é um acordo de cavalheiros, uma boa vontade no sentido de estabelecer laços ... ativamos essas ligações consoante as necessidades deles ou nossas, quer para estágios, quer para trabalhos...”* (IP6). Outros protocolos são em acordo com as Ordens Profissionais, em que as IES dão as disciplinas para que os alunos possam ter acesso à ordem.

a.12 Alternativas de financiamento – ideias

Fontes alternativas de financiamento do ES público consideradas pelos entrevistados são a venda de investigação aplicada através de projetos nacionais e internacionais, parcerias. Um dos entrevistados refere que não são necessários mais fundos, é necessária mais iniciativa, uma vez que há muito investimento mal gasto.

Alguns entrevistados referem o desenvolvimento da investigação e que mais investigação ao nível das IES deveria ser uma aposta, no sentido da captação de financiamentos competitivos, *“... a investigação é muito importante (...) as faculdades ganham nome a nível internacional ou entre os outros centros de investigação precisamente pelo peso que têm e portanto acho que é uma aposta a fazer.”* (F4). Embora, salientam alguns entrevistados, seja uma altura difícil, em que quase todos os países estão em crise:

“... irmos captar financiamentos competitivos à Europa e agora há um programa novo, Horizon 2020, que reformatou o financiamento científico e tecnológico europeu e acho que temos que ir mais à europa, mas a europa está toda a ir lá porque todos os países estão em crise, portanto, cada vez há mais pessoas que... há países cujo saldo é muito mais favorável que o nosso, de facto devíamos fazer mais sobre isso. Isso é uma via, como disse a via de transferência de tecnologia não é tão importante em termos de orçamento mas pode ser mais explorada, sem dúvida alguma.” (F13).

Dois entrevistados referem que as IES devem cada vez mais apostar na prestação de serviços especializados na sua área porque, embora existam cortes, *“... creio que é um mercado a desenvolver porque temos pessoas tão válidas, que se calhar em colaboração com alguns alunos, se calhar através de bolsas, poderíamos rentabilizar mais...”* (IP14), e uma prestação de serviços que *“... não fosse uma prestação de serviços pura e simples*

mas uma investigação aplicada e encomendada (...) pelo tecido produtivo e aí as instituições podiam ir buscar financiamento mas enquanto a economia não der um salto, acho muito difícil...”. (IP16)

Um dos entrevistados refere a abertura de mais cursos, não conferentes de grau, como os TESP nos ISP, portanto, o aumento e diversificação da oferta pedagógica nas IES como forma de receita adicional: *“...isso pode ser uma via interessante porque nem toda a gente quer ser licenciado ou mesmo numa altura qualquer da vida, podem ser licenciados mas naquela altura se calhar querem trabalhar e fazer... há que ser imaginativo nisso e ter espírito aberto.” (F13).* Outro entrevistado refere que se vale muito do prestígio da IES, ou seja, cultivar uma boa imagem perante a sociedade. Um dos entrevistados refere que cada IES tem um campo de atuação específico e que apenas pode falar do seu caso, pois as áreas são tão diferentes que não pode haver uma estratégia idêntica para todas as instituições: *“... Isso depende da instituição... não estou a ver uma estratégia idêntica para todas as instituições, independentemente da área onde trabalham. Será específico da área de competência e de intervenção social da instituição...” (F11).*

No entanto, alguns entrevistados do subsistema politécnico são muito críticos em relação a este novo modelo de curso – TESP³⁶ – imposto pela tutela, que consideram denegrir ainda mais a imagem dos politécnicos e, por outro lado, a tutela exigiu aos

³⁶ Os Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP) são uma modalidade de ciclo de estudos, regulada pelo Decreto-lei n.º 43/2014. Estes cursos têm a duração de quatro semestres letivos (dois anos) a que correspondem 120 unidades de crédito (ECTS). Contemplam as componentes de formação geral e científica, técnica e em contexto de trabalho, com a duração de um semestre letivo. A conclusão de um curso TeSP permite a obtenção de um diploma de técnico superior profissional, equivalente ao nível 5 do Quadro Nacional de Qualificação. Os TeSP são lecionados em ambiente de ensino superior, pelos mesmos docentes que lecionam nas licenciaturas e nos mestrados, e com acesso aos mesmos laboratórios, salas, oficinas e equipamentos; Os estudantes têm direito a concorrer aos apoios sociais previstos para os estudantes de ensino superior; são cursos especificamente direcionados para o mercado de trabalho, com uma componente prática de aproximadamente 75 por cento. Os estudantes podem prosseguir estudos nos cursos de licenciatura, sem necessidade de realização dos exames nacionais ou de provas de acesso (se concorrerem aos cursos para os quais está previsto o prosseguimento de estudos). Destina-se aos Titulares de um curso de ensino secundário ou de habilitação legalmente equivalente, b) Titulares de um diploma de especialização tecnológica, de um diploma de técnico superior profissional ou de um grau de ensino superior, que pretendam a sua requalificação profissional; c) Os que tenham sido aprovados nas provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos, realizadas, para o curso em causa, nos termos do Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de março. A seleção dos candidatos é feita mediante a aplicação de uma fórmula com os seguintes critérios: Média de conclusão do curso de que é titular, Tipologia do curso que detém, Resultado da prova de admissão/M23. Os titulares de um TeSP podem concorrer a um ciclo de estudos de licenciatura pela via dos Concursos Especiais de Acesso ao Ensino Superior.

docentes dos politécnicos que se doutorassem para agora darem cursos que não requerem tanta especialização:

“... com os TESP os cursos especializados e esses técnicos especializados vêm para o politécnico e aqui, agora sim, há um grande fosso entre os dois subsistemas (...) não caminhamos para uma visão integradora mas para uma visão separada, a universidade, onde se produz ciência, o politécnico, onde se usa a ciência e se desenvolvem tecnologias aplicadas às empresas e ao terreno e há aqui esta grande diferença.” (IP1)

“... todos os politécnicos são contra estes cursos porque, quer dizer, não faz sentido, havia uns cursos curtos que eram os CET que quer as universidades, quer os politécnicos podiam fazer... Estes cursos, a forma como tudo foi feito, acaba por denegrir um pouco a imagem dos politécnicos, porque há politécnicos e politécnicos também...” (IP3).

Neste caso, a ingerência na autonomia das IES por parte do principal financiador é evidente, uma vez que impôs às instituições politécnicas a realização deste curso, ainda que estas se manifestem contra. Torna-se pertinente recordar aqui as palavras de Cerdeira (1997, cit. por Cerdeira, 2009), quando refere que quando as fontes de financiamento das IES se concentram em poucas ou apenas numa entidade, a autonomia fica limitada e desta forma, a contribuição estatal no ES português tem consequências para a gestão institucional. Por outro lado, também a ideia de Borges (2009) se torna patente nesta situação ao referir o entendimento da autonomia enquanto possibilidade de as IES procurarem e diversificarem novas fontes de financiamento, ficando reduzida ao aspeto de gestão financeira e administrativa, prejudicando as autonomias pedagógicas e científicas perante as pressões e dos interesses de uma maior ligação do ensino superior ao tecido produtivo. Também a ideia de Nybom (2008) ao considerar que este movimento de aumento de autonomia a partir de fora pode ser uma forma de aumentar a dependência política e ao mesmo tempo que é conferido poder decisional às IES, a sociedade tenta cada vez mais impor as suas exigências nas políticas de longo prazo e nas prioridades a curto prazo das IES. Finalmente, com Johnstone (2012 a), quando refere que qualquer tipo de independência que possa ter sido alcançada em relação ao governo, pode ser comprometida pelo poder considerável do orçamento do Estado e as condições associadas às receitas do Estado, nível onde a influência externa mais se evidencia, na provisão e

alocação de recursos, efeito causado pelos patrocinadores das IES, geralmente o Estado, devido à sua responsabilidade na manutenção destas instituições.

Um dos entrevistados refere que a angariação de fundos é difícil, mas que uma das grandes apostas deve ser nos alumni, que existe potencial nem que seja a nível do auxílio para bolsas. É uma estratégia que tem que leva tempo a desenvolver: “... *é preciso muito tempo, com antigos alunos... E depois é trabalhá-los (...) é convidá-los para vir a um jantar onde pagam 50 euros por um jantar, toda a gente sabe que não custa 50 euros ... mas é para ajudar*”. (F10)

Um dos entrevistados é partidário da reestruturação da rede como forma de diminuir a despesa: “... *existem universidades a mais e institutos politécnicos a mais (...) uma universidade que faça investigação é cara, necessariamente, não é com a propina dos alunos que se alimenta o sistema, portanto, se calhar é preciso reconhecer os sítios que são bons...*”. (F13)

Um dos entrevistados, membro externo do CG, apresenta uma visão da expectativa do mercado em relação à universidade:

“... *a adaptação às especificidades de cada carreira, de cada sector de empresa, nós tratamos disso melhor do que as universidades, digamos, o acabamento desses jovens mestres (...) o aluno sai da universidade cheio de informação e muitas vezes não é necessário que ele traga tanta informação, é mais necessário que ele venha com uma formação muito sólida porque depois encontrará o seu caminho e adaptará, digamos, aquilo que é o seu capital de base, que é uma visão científica das coisas, uma capacidade sólida de análise, uma disciplina do trabalho. Com essas coisas ele singra bem em qualquer profissão.*” (F17).

Alguns entrevistados mostram-se desanimados na questão de fontes alternativas de financiamento, uma vez que, como referem, “... *se não mudarem as regras de gestão, é indiferente porque qualquer sistema de financiamento está condenado à partida. (...) com as regras da função pública que decidem impor ao ensino superior, de uma forma geral, porque isso torna inviável...*” (IP3). As próprias entidades retraem-se porque o seu sentimento é que o dinheiro que dão às IES têm destino incerto, uma vez que os fundos entram mas não podem ser consignados, que se torna ainda mais difícil se forem financiamentos avultados, “... *o dinheiro entra mas o projeto não é consignado porque*

entra tudo para receitas próprias... a 510, rubricas que não sejam só dinheiros europeus ou dinheiros de instituições públicas, etc. esses conseguem ficar numa rubrica à parte por isso está desligado daí ...” (IP3). Outro entrevistado reclama regras iguais ao privado, nomeadamente a flexibilidade laboral.

A partir das palavras dos entrevistados, salientam-se as conclusões de Parker (2012), quando refere que existe uma reconfiguração do discurso e das estratégias das IES, no sentido de uma maior ênfase na performance da gestão e do financiamento, na criação de novos recursos financeiros e a minimização de despesas, que se tornaram fins em si mesmos, evidentes em vários países e culturas, em que objetivos financeiros e as estratégias associadas tornaram-se os elementos mais importantes das estruturas, estratégias e comportamentos das universidades, constituindo um deslocamento na missão das IES.

b) Estratégias de captação de estudantes

b.1) Marketing

As escolas dos ISP têm uma estratégia centralizada de marketing, definida ao nível da presidência, no gabinete de comunicação, mas “... *todos participamos na estratégia, todos temos alguma coisa a dizer a propósito dos nossos interesses ao nível das escolas, para depois ser integrado na estratégia do [IP] ...*” (IP2). Este marketing mais centralizado está relacionado “... *com o fórum estudante, das organizações conjuntas, nós temos um próprio mesmo, o que significa que ações escolares, ações de rastreio, este tipo de ações depende do nosso departamento...*” (IP3), ou seja, cada escola, também tem ações específicas. Como refere um entrevistado, unidas as escolas são mais fortes,

“... não vejo nada de mal na centralização, desde que cumpram o papel em condições... é algo que pode ser positivo, em vez de estarmos cada um de costas voltadas a fazer as suas iniciativas, se trabalharmos em conjunto é melhor ... quando atacam numa revista, atacam com todas as escolas, quando nós não temos dinheiro para meter nessa revista mas o IP todo tem e portanto tem vantagens ... chega a mais canais e quando se vai por uma escola, de certa maneira também se levam as outras...”. (IP6).

No caso do subsistema universitário, cada UO tem a sua própria estrutura de marketing para atrair estudantes. Mas, no geral, as estratégias de marketing das IES apresentadas pelos entrevistados são:

a) Marketing institucional e pessoal – reputação e boca a boca

O marketing pessoal ou institucional baseia-se: no nome da IES, por apresentar a mesma oferta letiva a preços inferiores, pelo rácio professores/alunos: “... *também há algum prestígio, porque temos algumas vantagens competitivas em relação às outras faculdades ... O rácio também é uma coisa muito importante nesta “competição”* (F15), também pelo sucesso dos estudantes em termos de empregabilidade, nacional e internacional que contatam com outros potenciais estudantes, empresas que procuram serviços das escolas, alumni, mas principalmente, pelo boca a boca dos alunos, “... *isto ao longo dos anos significa que há uma grande rede de pessoas que conhecem a escola, portanto, há uma parte viral, digamos assim...*” (F16). No caso de áreas artísticas como a música e a dança, consiste num circuito fechado, muito ligado a famílias, uma vez que “... *toda a gente conhece as escolas que existem em Portugal, isso por um lado, por ser um meio pequeno, um meio profissional pequeno e limitado...*” (IP5). No caso das instituições que não têm 1ºs ciclos, o prestígio da instituição é muito importante, uma vez que estas instituições geralmente cobram propinas mais elevadas, mas no contexto atual de corte orçamental: “...*somos claramente prejudicados, ou seja, temos que ir à procura do nosso próprio financiamento e os alunos, através da reputação da escola conseguem financiar a escola mas num contexto de dificuldades económicas, isso torna-se mais difícil...*” (F18)

Como fica evidente, a comunicação pessoal entre os estudantes, que pode ser positiva ou negativa, num processo designado boca-a-boca, constitui uma das formas mais efetivas de comunicação em educação sobre as IES (Alves, 1995, cit. por Mainardes et al., 2012), existindo estudos que confirmam que estas fontes informais de informação são uma das mais utilizadas pelos estudantes (Alves & Raposo, 2003, cit. por Mainardes et al., 2012) pelo que este canal de informação não deve ser menosprezado.

b) Internet e Redes sociais

A maior forma de divulgação é a internet, através dos respetivos sites das IES ou de sites ligados às áreas de estudo das IES, onde publicam várias informações e vídeos: “... *Temos as nossas campanhas de captação de alunos, na comunicação, junto de alunos do*

ensino secundário, através da internet ... Para fora, o meio de comunicação mais interessante é a internet...” (F10). As redes sociais são uma realidade para a maioria da população estudantil e são um dos meios que as escolas utilizam para a sua divulgação. Algumas escolas pretendem desenvolver vídeos de apresentação em inglês para divulgação internacional. As redes sociais mais nomeadas são o facebook e os sites das escolas.

c) Deslocação às escolas secundárias

Alguns entrevistados referem a deslocação às escolas secundárias, para divulgação de cursos, em escolas de onde os estudantes das IES são maioritários, mostra e demonstração de experiências: “... *temos feito desde há muito tempo visitas a escolas, visitas em que se vai dizer o que é [a IES] e em que se mostram experiências e portanto, temos ido a um conjunto de escolas grandes, algumas que nos pedem, outras que vamos de moto próprio ...*” (F12). Esta estratégia é mais forte no sistema politécnico, visto que a deslocação às escolas secundárias dentro e fora da região, é referida pela maioria dos entrevistados, de várias formas, como os antigos alunos de uma escola regressarem para “angariar” novos alunos, as escolas também pedem para as escolas politécnicas fazerem visitas de esclarecimento, “... *em que levamos, demonstramos, levamos material de divulgação, levamos também algumas experiências, temos levado alguns alunos dessas escolas que estão aqui (...) para contactar os colegas que ainda conhecem e demonstrar o que estão a fazer e falar um pouco do que nós somos...*” (IP6). Uma das áreas a começar a ser explorada são os estudantes do ensino profissional, referidos por dois entrevistados, “... *podem fazer um primeiro ano, o que se chama um curso de especialização tecnológica... assumirmo-nos muito mais como uma via de desenvolvimento e de formação para estudantes que fazem o ensino não superior pelo ensino profissional.*” (IP7). Um dos entrevistados refere que não vale a pena ir às escolas, as escolas vêm à IES.

d) Feiras de emprego

A presença nas feiras de emprego e em eventos maiores (Futurália, Fórum estudante, Encontros internacionais) já implica uma estratégia centralizada, definida ao nível do CSISP em que além do stand do ISP, as escolas fazem ações próprias. Algumas estratégias são discutidas a nível do Conselho Geral.

e) Interação com a comunidade

A interação com a comunidade, através de vários tipos de iniciativas, dependendo da área de cada escola e envolvendo diversos parceiros como as câmaras municipais, as juntas de freguesia, empresas, associações culturais, apresentação de trabalhos à comunidade, sendo a escola identificada e publicitada nestas ações.

f) Dias abertos na IES

A maioria dos entrevistados refere ter dias abertos na sua IES que podem ser encontros organizados com as escolas, que podem ser de duração variável, desde uma tarde até duas semanas em que os estudantes do secundário fazem diversas atividades que têm a ver com a área da IES, a promoção da sua atividade, para fomentar o gosto nos estudantes por determinada área ou podem ser visitas individuais, em que a IES disponibiliza alguém para mostrar a escola e falar com a pessoa.. Um dos entrevistados referiu que o dia aberto não cumpriu os objetivos. Em algumas IES, estas atividades são bastante concorridas, “... *as inscrições superaram as vagas que haviam e dávamos a hipótese a um grupo de alunos que vinha do secundário virem visitar [a IES], irem aos laboratórios com as equipas de investigadores e fazerem experiências...*” (F4)

g) Imprensa escrita

Em termos de divulgação em jornais e revistas a nível nacional, a maioria dos entrevistados refere que isso é uma despesa muito grande e, sem ser a nível central, os ISP não vão por esta via. A nível central existem algumas publicações, mas em número reduzido, o “... *CSISP contratou uma agência e os últimos anos tem passado um spot publicitário na televisão onde faz publicidade ao ensino superior politécnico, de resto não vejo mais atividades de marketing nessa matéria...*” (IP14). No caso das universidades, apenas uma das IES refere ter campanhas em órgãos de comunicação social, anúncios de jornais e na rádio. Outro entrevistado refere que é um aspeto a melhorar e outro ainda refere que não serve para nada: “... *isso não dá em nada, já fizemos e chegámos a essa conclusão, não é por sair um anúncio no jornal que o aluno, ah vou para ali, não é assim, pessoalmente acho que não é assim e a direção também entende que não é por aí e que os anúncios não chamam.*” (F4)

h) Sem necessidade de marketing

Em algumas IES, os entrevistados referiram não necessitar ainda de um marketing muito desenvolvido, uma vez que preenchem todas as vagas e a falta de alunos ainda não é uma questão. As áreas em questão são a Saúde, Educação, Comunicação Social, engenharia, psicologia, gestão e direito. Estas áreas atraem muitos estudantes, principalmente a saúde e a educação, e em outras áreas, como as engenharias, o prestígio da escola justifica a escolha dos estudantes. Verifica-se também que a questão geográfica é importante porque as escolas do ISP da capital, a nível de engenharia e tecnologia não têm problemas de falta de estudantes, mas as dos arredores de Lisboa já têm este problema. Um entrevistado considera que “... *quem tem qualidade não precisa de andar para aí a vender-se, digamos que é a estratégia do anti-herói, ou seja, estamos aqui, se somos bons não precisamos de estar a gastar um balúrdio...*” (IP9) e refere que também não existem meios para marketing. Outras apostam em determinados estudantes: “... *temos tentado desenvolver sobretudo estratégias de captação dos melhores alunos, que nem sempre é das formas mais óbvias como ir às escolas, etc, penso que isso passa muito pela imagem social que há do curso, da área, claro, mas temos esta área favorecida porque as pessoas gostam (...)*” (F6). No caso de medicina, a procura excede em muito o número de vagas, em psicologia excede também, “... *as vagas estão sempre cheias, sempre. Há uma procura muito significativa por parte dos alunos de medicina e normalmente são sempre muito mais os candidatos do que as vagas.*” (F2).

Estes dados confirmam a perspetiva de Tuckman e Chang (1994) quando referem que as atividades ou áreas de atividade a que organizações se dedicam têm um peso importante na explicação das diferenças da concentração do rendimento e confirma também que as organizações com múltiplas fontes de financiamento são mais fortes financeiramente do que as que dependem de uma ou poucas fontes de financiamento.

i) Questões relacionadas com o marketing

Um dos entrevistados refere que o estigma do politécnico impede a captação de mais alunos: “... *a palavra politécnico acabou por estar associada a uma visão negativa, menor do ensino superior e daí é mais uma das razões para reivindicarmos a mudança de nome. ... A palavra universidade é inequívoca ... a palavra instituto é ambígua...*” (IP11). Um entrevistado refere-se ao sucesso do marketing realizado, sendo que uma das componentes é a atenção ao mercado,

“... estamos bem, por acaso, não temos andado a reboque da demografia. Temos tido um crescimento muito simpático (...) isto decorre de estratégias de captação de alunos, de apostas na abertura de cursos, a tal atenção ao que o mercado quer e ao que os estudantes querem, estratégias de divulgação, estratégias de relação com escolas, da relação com os nossos alunos entre ciclos...” (F9),

aspecto também apontado por outro entrevistado que referiu ter contratado uma empresa, paga, para realizar, a médio prazo, um estudo de viabilidade em relação a um mestrado, por forma a adequá-lo à procura do mercado. As IES têm direções de relações externas, que têm por objetivo a divulgação, que é repensada e atualizada em função das expectativas dos alunos, procura de potenciais candidatos, inquéritos aos estudantes. Numa das escolas, foi desenvolvido um gabinete de comunicação auto sustentado, onde *“... não utilizamos nem um tostão do OE para divulgação, promoção, etc., todo ele é gerado internamente pela própria estrutura, na ligação com o exterior, portanto é dinheiro que vem do exterior que depois é utilizado para isso...” (IP10)*

Verifica-se, com Johnstone (2002) que a diversificação e a filantropia implicam custos, pelo menos inicialmente, e são questões complicadas porque se baseiam numa cultura e tradição ausentes na maioria dos países. Na maior parte dos casos, os fundos alternativos ao OE, para além dos alunos, não são ainda muito significativos, mas não devem ser descurados.

A análise destes dados enquadra-se na perspetiva de Teixeira e Koryakina (2013) quando referem que a comparação entre subsistemas é importante porque as universidades têm vantagens em relação aos politécnicos na preferência dos estudantes; a população que frequenta o ensino universitário é oriunda de meios mais favorecidos economicamente. Ainda que além das diferenças entre subsectores, são evidentes diferenças a nível institucional, pela diferença de atratividade das IES, em termos de reputação, a localização, o tamanho, as áreas científicas podem ter influência na angariação de fontes de financiamento, pelo que existem cenários variados dentro dos subsectores e entre IES do mesmo setor (Teixeira & Koryakina, 2013).

F. Autonomia do ensino superior

Para os entrevistados a autonomia é essencial e um elemento indispensável ao funcionamento das IES, sendo conseguida “...evitando a governamentalização e a partidarização das instituições que têm que ser independentes (...) mas têm que ter capacidade para realizar a sua política e depois prestar contas, porque são instituições de serviço público...” (F2). embora, para um dos entrevistados, a universidade nunca tenha sido completamente autónoma dos poderes centrais e para outro, a autonomia que existe “... é uma autonomia regulada.... No ensino superior, há alguma autonomia...” (F15). Para um dos entrevistados, a autonomia não existe e também porque, no caso das escolas do subsistema politécnico, sem autonomia financeira, é difícil a existência das outras autonomias. Por outro lado, outro entrevistado considera que até existe bastante autonomia, mas é necessário saber como a utilizar. Refere que o ES português está a mudar e que ainda está a amadurecer a questão destas novas autonomias, enquadrando-se este entrevistado na perspetiva pós estruturalista de Rose (1991, cit. por Brennan & Naidoo, 2008) que considera que a perspetiva neoliberal remodela a autonomia e fortalece-a numa conceção de universidade empreendedora (Brennan & Naidoo, 2008).

Um entrevistado considera que o Estado tem uma atitude desconfiança, num contexto de autonomia: “ (...) deve ser uma autonomia com respeito pelas pessoas e com liberdade, para que a pessoa possa inovar, crescer, criar, sem todos esses constrangimentos (...) sem ter que demonstrar a cada instante que não sou criminoso...”. (IP10). De uma forma geral, os entrevistados situam-se no lado que considera que a implementação de novos mecanismos de financiamento e de regulação, que introduzem formas neoliberais de financiamento mercantil e modos de governança é considerada uma ameaça à autonomia académica, que desgasta o espaço crítico e retira poder aos académicos (Brennan & Naidoo, 2008).

No entanto, referem todos os entrevistados, a autonomia, atualmente, encontra-se limitada, cerceada por várias razões:

a) Cortes de Financiamento: “... a autonomia está a diminuir significativamente nos últimos anos, pelo financiamento, também me parece que existe uma ideia de divisão do ensino superior...” (IP2) e “ ... Continuamos com a autonomia pedagógica, com a autonomia científica (...) a administrativa e financeira, é cada vez menor, a cada passo que é dado, a cada orçamento de Estado vai sendo menor e cria cada vez mais

dificuldades...”(IP3). Depois, a questão da lei do OE sobre o RJIES, a execução orçamental. Por outro lado, alguns entrevistados referem que com as limitações do financiamento e tendo um orçamento anual ao invés de plurianual, “... *limita profundamente a capacidade de autonomia. Porque o que é o exercício autónomo da governação por uma instituição é ter a capacidade de escolher e fasear essas escolhas no tempo, adequá-las no tempo (...) temos muito pouca margem de manobra...*” (F2), ou seja, só há autonomia universitária “(...) *se houver autonomia financeira e administrativa e essa é que permite depois salvaguardar a visão e a missão da universidade...*” (F7) e neste momento, “*Não tenho autonomia administrativa e financeira, é muito pequena...*” (F10). Para além disso, no contexto de contenção económica que o país estava a viver, por vezes ocorrem situações inesperadas nos orçamentos “... *a meio deste ano disseram-me o seu orçamento para a segurança, para a vigilância está cativado É difícil gerir sem saber com o que se pode contar, não nos podem estar a mudar as regras a meio do jogo (...) a capacidade de planeamento está muito comprometida e isto de ser autónomo sem poder planear...*” (F9). Que o enquadramento da administração não é justo pois trata as instituições todas por igual, mesmo as que não contribuíram para o défice como as IES,

“... *a administração pública é tomada como um centro de custo, em geral, esta escola não é um centro de custo, esta escola é um caso, se calhar atípico na universidade (...) os casos atípicos deveriam ser considerados porque se tomam todos como gastadores, maus zeladores dos dinheiros públicos, etc (...) Quem fez mal, é-lhe aplicado um pacote, quem fez bem, é-lhe aplicado o mesmo pacote, por isso isto é uma situação conflagradora que é eu gerar saldos que tenho dificuldade em usar os saldos...*” (F10).

Neste sentido, apontam o facto de as competências dos gestores das instituições serem postas em causa por órgãos da tutela: “... *era preferível termos menos financiamento e mais autonomia, acho que as instituições se vêm muitas vezes coartadas na sua capacidade porque estão constantemente a ser atingidas no bem mais precioso que têm que é a autonomia...*” (IP11). Assim, “(...) *para esta autonomia funcionar, acho que é papel do Estado dar o máximo de autonomia administrativa e científica e pedagógica às instituições de ensino superior... ter autonomia e não ter dinheiro não me serve de nada, ter autonomia e ter excesso de regulação ...*” (F9).

b) Dificuldades na gestão das receitas próprias - Outro constrangimento nesta autonomia são as condicionantes relativas à gestão e utilização das receitas próprias: “... *queremos gastar essas receitas próprias como nos convier, não podemos. Temos de gastar (...) conforme gastamos o OE (...) é a maneira que o Estado controla aqueles dinheiros... precisávamos de ter alguma autonomia para gerir esse dinheiro e não temos...* “ (F15). Além disso, ... *neste momento temos pouquíssima autonomia (...) também pelo subfinanciamento a que temos vindo a assistir ao longo de anos e que parece que vai aumentar em 2014, portanto o subfinanciamento, a incapacidade para gerir as nossas receitas próprias...*” (F18).

c) dificuldades a nível de legislação e burocracia - Consideram que, com tanta legislação, a autonomia está cada vez mais posta em questão, que é uma autonomia relativa, uma vez que as regras vêm do poder central:

“... *submeter ao espartilho e à câmara de uma legislação que é imensa, repetida, incongruente, contraditória e nós estamos aqui sempre com medo, viola aquilo, viola isto, não pode ir para aqui, não pode ir para a frente, não pode ir para trás... o que é que acontece? Nós temos hoje orçamentos pequenos e quando estamos a pensar em gastar o dinheiro, se tivéssemos um bocadinho mais de liberdade e as chamadas leis da contabilidade pública, esse espartilho legal, se não estivesse tão presente, nós prestaríamos contas, em auditorias, em fiscalizações, etc. ...* “ (F5); “

... fala-se em autonomia, mas depois há uma série de coisas em que é preciso um visto ou um despacho do diretor-geral, do secretário de Estado, do ministro. E depois há uma teia de registos, de despachos, de condições, que acabam por esvaziar por completo alguns desses poderes de autonomia. No fundo, essa autonomia plena é limitada pela falta de meios e por outro lado é condicionada por uma teia administrativa que está instalada e enraizada no funcionamento do Estado que efetivamente esvazia esses poderes de autonomia, condiciona-os bastante...” (F17)

d) RJIES: os entrevistados referem ser necessária uma revisão deste documento nas alíneas que concernem a autonomia “...*o RJIES tinha que nos libertar disto, tínhamos que ter muito mais autonomia. Nós não contribuímos para o défice. Se todas as entidades públicas, falo nas câmaras por exemplo, fossem como as universidades, não tínhamos*

défice ...” (F12); e também criticam o facto de as decisões se terem tornado mais centralizadas: “(...) É muito mais centralizado do que era, houve uma devolução de poderes recentemente pelo nosso reitor para a renovação de contratos, mas esse é apenas um exemplo de muitos outros”(F18). Por outro lado, um dos entrevistados refere que a questão da limitação da autonomia tem a ver com o RJIES mas em menor grau, “(...) o que está a fazer maior mocha na autonomia são as normas de âmbito geral (...) são as normas do OE, aplicáveis a quem tem e a quem não tem autonomia e que, para quem tem autonomia, acaba, não pela via direta mas pela via indireta, por restringir a autonomia... “ (F14), e que devia, na gestão das IES, priorizar-se o RJIES em vez do OE: “... as normas do OE naquilo em que chocassem com as normas do RJIES, deveriam salvaguardar, permitindo que não fossem implicadas... cumprindo claro, as normas de contabilidade pública....” (F14)

e) contratação de pessoal - Outro entrevistado refere-se ao facto de ter de contratar pessoas na bolsa de emprego pública, no programa de mobilidade, o que é uma limitação, dado que por vezes não existem as competências pretendidas: “...*não tenho autonomia para escolher os recursos humanos e uma política de promoções interna, não tenho, porque as passagens são abertas por concursos e confronta as pessoas internas com as externa...*” (F10). Outra questão relativa aos procedimentos é a nível da contratação de pessoal por tempo limitado, por exemplo, conferencistas convidados para lecionarem algumas horas tem que ser ao abrigo da contratação pública.

f) a agência nacional de compras - a nível da aquisição de materiais: “...*A autonomia, como está, julgo que não há necessidade, nunca me senti preso (...) muitas vezes sou obrigado a comprar equipamentos muito mais caros só porque não posso comprar onde é mais barato, é ridículo, mas é verdade ...* “ (IP6). “... *Para comprar um computador para investigação ou outro computador qualquer tenho que pedir licença, tenho que pedir uma exceção que demora 3 meses e a atividade de investigação não se coaduna com 3 meses de espera...*”; (F12). Encontramos aqui alguns princípios do NPM, referidos por Olssen e Peters (2005), como a separação da propriedade e da responsabilidade das aquisições, a separação entre a política e as operações e a separação do financiamento, das compras e da provisão de serviços;

g) autonomia pedagógica e administrativa - Ao mesmo tempo, a criação da agência A3ES é vista com bons olhos pois veio regular a oferta pedagógica, mas também de alguma forma, no seu entender, cerceia a autonomia pedagógica. Um dos entrevistados

afirma mesmo que não tem autonomia, nem sabe muito bem se tem autonomia pedagógica, pois queria ter liberdade de escolher a agência acreditadora, que não tem autonomia administrativa e que a financeira é muito pequena: “(...) *Nem sei se tenho autonomia pedagógica e científica no momento em que agora há essa homologação da A3ES, depois, não tenho autonomia para escolher a entidade que me homologa ou que me acredita os cursos...*” (F10). Ainda sobre a A3ES, um entrevistado refere ser outro aspeto que dificulta a autonomia e que embora necessário para regular o sistema, “... *é um processo extremamente burocrático que nós temos, com decisões às vezes que não se compreendem ... Penso que aí, infelizmente, também perdemos alguma autonomia universitária (...) mas é principalmente a autonomia financeira que condiciona tudo isso.*” (F18)

h) Um dos entrevistados refere que vê a autonomia com contratualização, as IES são financiadas e devem responder pelos indicadores: “... *Se gerir muito bem a instituição levo 5% de corte, se gerir muito mal levo 5% de corte. São essas diretivas, quando não há dinheiro, o mal reparte-se por todos (...) estamos preocupados com o que um e outro faz, mas indicadores do financiador mor? zero, haja mais ou menos dinheiro...*” (IP13);

i) prestação de contas - afetação de pessoal exclusivamente para a elaboração e envio de reports às finanças e a outras entidades públicas, muitas vezes são pedidos os mesmos indicadores mas de forma diferente. Alguns referem que uma pessoa com horário normal da FP não chega para cobrir os reports. As afirmações seguintes ilustram com detalhe o nível de prestação de contas:

“... *nos últimos tempos a maior condicionante é a falta de dinheiro, a segunda são os chatos das finanças (...) estamos a reportar os mesmos elementos de forma diferente por vezes e perdemos muito tempo a reportar dados... temos que ser transparentes e temos que mandar tudo e eles depois retiram porque temos ficheiros SAF, (...), para além das declarações de IRS, de IVA, de coisas que acho que são normais (...) o público está muito mais desgastado porque tem muitos mais reports, temos o report dos fundos disponíveis, o report da execução orçamental, o report do SIGO, o report das SCPs, das remunerações certas e permanentes, eu diria que se calhar uma pessoa, com o horário normal da função pública, pelo menos é o que o privado diz, não chega para fazer só os reports. Nós, por vezes quando há assim mais reports, é noitadas para podermos dar*

conta de tanto report e o que me parece é que empenhamos muito do nosso tempo para esse tipo de coisa que não vale a pena.” (IP14)

E outro entrevistado no mesmo sentido, “... *Tenho que fazer um report todos os dias, o meu ministério pede-me, o outro pede-me, sai uma lei que me pede, quer dizer, eu tenho gente que não faz mais nada senão reports...*” (F12). Tais declarações espelham o gerencialismo, em termos de ampliação da burocracia, uma hiperburocracia, como referiu Lima (2011), precipitada e legitimada pelas novas tecnologias, enquanto fonte de controlo totalizante e por vezes totalitária.

A leitura destas afirmações conjuga-se com as palavras de Trow (1996), quando refere que recentemente, tem sido concedida maior autonomia às IES mas, o que ocorre é o aumento do controlo administrativo central, através da quantidade de dados solicitados e, quanto mais se aplica a prestação de contas externa ao ensino superior o pessoal académico transforma-se em simples funcionários. Por outro lado, como Berdhal (1990), refere, não existe incompatibilidade no facto de se ser ao mesmo tempo autónomo e na necessidade de prestação de contas mas, na prática, parece que quanto mais informações são solicitadas, menor é a autonomia. Assim, fica evidente que a um aumento da autonomia institucional está associado um desenvolvimento e aumento da avaliação externa e a novas formas de financiamento e, nesta regulação, estabelece-se uma relação contratual entre o Estado e as IES, que enfatiza a necessidade de prestação de contas, ou seja, o reforço da autonomia institucional é acompanhado de um reforço da regulação estatal (Seixas, 2003), levando a que o grau de prestação de contas perante a sociedade e o Estado seja cada vez maior, tendo a autonomia apenas uma dimensão de gestão (Nybom, 2008).

São evidentes também, pelas palavras dos entrevistados, algumas tendências da evolução da regulação, descritas por Afonso (2003): a diversidade de dispositivos e níveis de controlo, com menor envolvimento do Estado na prestação do serviço de educação e um aumento de prestação de contas através de indicadores de desempenho, tanto a nível institucional, pela quantidade de elementos a reportar e pela avaliação externa, mediante uma agência independente, a A3ES, como a nível social e a intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola, no caso presente, sobre as IES, flexibilização na provisão de recursos financeiros – face aos cortes de financiamento, as IES necessitam de procurar fontes alternativas, a promoção da participação social no

governo das IES – com a criação dos Conselhos Gerais, em que são mobilizados elementos relevantes da sociedade civil para a governança do ensino superior.

Verifica-se também que os problemas referentes à autonomia são semelhantes aos colocados pela falta de financiamento. Assim, verifica-se, conforme Cabrito (1999, 2002) que o funcionamento e a autonomia das IES são condicionados pelo financiamento. Da mesma forma, com Cerdeira (1997, cit por Cerdeira, 2009) quando refere que o grau de autonomia das universidades está fortemente relacionado com a composição do respetivo financiamento. A partir da análise do discurso dos entrevistados, ficam patentes os paradoxos da autonomia. Assim, encontramos-nos perante uma autonomia limitada, sujeita à prestação política de contas (Lynch & Ivancheva, 2015), sendo as consequências desta maior autonomia um aumento de prestação de contas e vários esquemas de avaliação (Nybom, 2008), um aumento de instrumentos de controlo, combinando regulação e desregulação, uma vez que as reformas na universidade mudaram o sistema para uma situação de autonomia formal elevada mas uma baixa autonomia real (Christensen, 2011) e concluindo com Berdhal (1990), quando refere que a uma maior prestação de contas, resta uma menor autonomia.

j) questões específicas do subsistema politécnico - Sendo que a grande maioria das escolas dos ISP não têm autonomia financeira, alguns entrevistados entendem e concordam com a centralização mas gostariam de ter mais liberdade de movimentos na gestão do orçamento:

“... gostava de ter mais autonomia nomeadamente para as pequenas despesas e para coisas que considero necessárias sem ter que estar sempre a pedir para ser cabimentado, para ser autorizado, pede-se uma proposta, é feita aqui no papel, demora um dia a chegar ao departamento, DFAP e é assinado pela subdiretora, depois vem ser autorizada por mim e só depois é que pode ser paga passado um mês, é muita burocracia para mim...” (IP1).

Três entrevistados consideram que a universidade tem mais autonomia que os politécnicos, a nível de autonomia financeira e que *“... há universidades que são mais pequenas que os politécnicos e não deixam as diferentes faculdades de terem as suas autonomias financeiras em cada um dos casos. Há institutos politécnicos que são mais pequenos que a nossa escola e não deixam de ter autonomia financeira...” (IP3), também*

a nível da definição das regras internas e pelo facto de os ISP não poderem dar doutoramentos: “... pelo facto de me chamar instituto politécnico de qualquer coisa não posso conceder o grau de doutor, fico um bocadinho... Isso é uma limitação forte também à atividade e à autonomia plena da instituição. Costumo dizer que à universidade tudo é permitido e que ao politécnico tudo é limitado...” (IP11). Apesar de o RJIES ter retirado a autonomia financeira às escolas dos ISP e de esta autonomia facilitar muitas coisas em termos de gestão, os entrevistados concordam com a situação, na medida em que dentro do ISP, as escolas agregadas são mais fortes do que uma escola isolada: “... dentro do (politécnico), o ISP tem mais força do que uma escola só. Depois, dentro do ISP existem concessões. Juntos somos mais fortes mas também existe o princípio da solidariedade orçamental... funcionamos dentro das regras definidas e não me parece que haja retrocesso ...” (IP2). Também porque a autonomia financeira implica uma maior responsabilização e em tempo de crise, é feita uma melhor gestão a nível central e o orçamento atribuído “... está cabimentado e se nós gerirmos as coisas de maneira correta, está normalmente assegurado, temos autonomia para autorizar despesas até 5000 euros, o que significa que a vida corrente da escola se processa normalmente...” (IP3). O espírito de abertura das presidências também é referido como um elemento importante nesta transição, no sentido de permitir às escolas realizar as atividades que pretendem. Outro elemento apontado é a racionalização de recursos humanos e materiais que adveio desta nova organização, pois como referem “...acho que faz sentido não terem autonomia e os serviços estarem aqui centralizados porque as escolas não têm knowhow para fazer bem feito (...) mas eles têm alguma autonomia, têm autonomia administrativa.... Acho que devíamos centralizar mais ainda...” (IP14). Quando alguma escola tem dificuldades económicas, as escolas participam nesta solidariedade, sendo mecenas das escolas necessitadas.

G. Conselho Geral

Com a fixação destes órgãos de governo das IES, o RJIES concretiza a entrada da sociedade civil nestas instituições, através do Conselho Geral, com um papel saliente no governo das IES e com personalidades externas ao ambiente académico mas com papel importante a nível do desenho da missão, do financiamento e dos objectivos (Cabrito, Cerdeira, Patrocínio & Machado-Taylor, 2013). Esta nova forma de governança (Jessop, 2003, cit. por Barroso, 2006b), consiste numa auto organização reflexiva, de atores

independentes que se encontram em relações de interdependência recíproca, e é baseada num diálogo contínuo e na partilha de recursos com o intuito de desenvolver benefícios mútuos na realização de projetos conjuntos, gerindo as contradições e dilemas que são inerentes a estas situações, assegura a entrada e o envolvimento de parceiros (*stakeholders*), contendo uma dimensão positiva de consulta, negociação, reflexão e diálogo. A maioria dos entrevistados considera que os membros externos são uma mais valia em diversos pontos:

a) abrem as IES para a sociedade: “...*é uma forma de responsabilidade e de participação pública na gestão da universidade e de responsabilidade pública da própria universidade...*” (F2), “... *a experiência que tenho é que foi bastante útil, e é, neste caso, neste momento, é uma mais valia para a faculdade e eles travam algumas coisas, travam disparates que nós às vezes queremos fazer e portanto é importante...*” (F15). Um dos membros externos do Conselho Geral afirma que “... *a maior parte do corpo docente deve ser de professores e investigadores mas há pessoas que através do exercício de profissões se tornaram relevantes, quer na área do pensamento, quer na área da própria atividade é bom incorporar essas experiências na universidade ... Cada um no seu lugar...*”. (F17)

b) são um importante aliado na ligação às empresas da região, uma vez que alguns membros pertencem ao tecido económico regional e podem tornar mais fácil os contactos, estabelecimento de parcerias, facultar locais de estágio, promover a visibilidade da IES;

c) fazem críticas e sugestões diferentes das pessoas que estão “dentro” pois

“... *quando estão de fora da instituição fazem determinado tipo de críticas e de sugestões e de opiniões que se calhar não seria de esperar que alguém da instituição as tivesse porque são comprometidos ou conhecem as fragilidades e não gostam de as apontar ou então nunca deu pelas fragilidades mas também às vezes nunca deu pelas mais-valias e pelos pontos fortes e é mais fácil para um membro externo pôr os pontos nos is e isso tem-se notado ...*” (IP3),

embora devam estar enquadrados na realidade do ES e não podem estar em maioria, uma vez que “... *as instituições têm que ser geridas também por quem cá está, acho que as outras pessoas são importantes porque trazem um background de*

conhecimentos e tanto quanto sei no politécnico acho que tem sido uma mais valia, os cooptados...” (IP4);

d) cada escola teve a possibilidade de indicar uma pessoa para a sua área de estudos - *“...a presença daquelas duas pessoas tem sido uma enorme mais valia no nosso conselho de escola porque, trazem uma visão da sociedade civil completamente fora destes nossos problemas internos da academia...” (F8),* que revelam também um pouco do que a sociedade espera das IES

e) não têm qualquer ingerência na autonomia, *“... não é interferência porque eles trazem a visão deles ... acho que trazem uma mais valia importante à instituição (...) é positiva essa participação, porque é uma realidade diferente, são situações diferentes e mostram um pouco da visão da empresa a vários níveis (...) não considero uma ingerência...” (IP6),* embora seja necessária a escolha de bons parceiros: *“... não me parece que vão tirar autonomia nenhuma... acho é que é preciso de facto escolher bons parceiros é uma cooptação, de dentro para fora (...) isto obriga é a conhecer muito bem, lá está, ter as parcerias e conhecer os parceiros que se vai convidar, claro que há sempre surpresas (IP7) e que o número de membros externos poderia ser mais alargado “... e ter um peso maior nas decisões, são representantes da comunidade, no fundo, e é a comunidade que paga as instituições universitárias portuguesas, tiveram um contributo, pelo menos nos exemplos que conheço, muito positivo (...) houve um certo pudor a fazer algumas coisas que antes se faziam e que com membros externos se deixou de fazer...” (F18)*

f) limita a endogamia dentro da academia e as discussões internas: *“... há uma nota de frescura nos CG no sentido de introduzir os elementos externos (...) deixámos de estar muito virados para nós próprios e passámos a ter uma visão de alguém que vê a instituição fora, com outros olhos, outras formas de pensar e de interagir...” (IP14) e “...Muitas vezes estamos ali a discutir problemas e estamos a pensar em ambiente fechado, e depois vão ter que abrir a discussão porque não estamos a perceber nada, portanto, mesmo o facto de estarmos a explicar a alguém, temos que nos abrir e explicar a alguém e só nisto às vezes noto que é toda uma forma de estar a que não estamos habituados (...)”(F15).*

g) os membros externos são ativos e procuram soluções em conjunto com as IES na sua área de atuação, projetando a IES - *“...as preocupações da instituição na esfera*

onde se movimenta. Um exemplo muito mais importante, estamos numa fase de captar receitas, nós pedimos diretamente aos nossos conselheiros, que são pessoas com muita influência na área onde se movem... “ (F15).;

h) a maioria dos membros externos ainda são pessoas que estiveram ligadas à instituição (docentes aposentados). No entanto, como referem alguns entrevistados, é preciso ter alguma cautela para que não sejam apenas pessoas que estiveram ligadas às instituições, uma vez que isso retira a inovação e a potencialidade do CG que é a ligação à sociedade, ao tecido económico.

Por outro lado, também existem críticas a este órgão:

Um entrevistado considera que o CG poderia ser mais interventivo, em termos da definição de estratégias de médio, longo prazo, a definição de objetivos. Para outro entrevistado, o CG, por ser um órgão recente, ainda se deixa instrumentalizar pelas presidências e não se consegue assumir como “... *uma espécie de assembleia, uma espécie de acionista, um leque relativamente grande de parceiros...* “ (IP13), que funcionam mal e com pouca ambição, precisamente devido ao facto de a sua maioria ser “... *interna e como os centros de decisão, alguns centros de decisão estão às vezes demasiado dentro...* “ (IP13)

Apesar de reconhecerem a mais valia que podem ser os membros externos, alguns entrevistados referem que podem existir alguns interesses, para lá dos objetivos da sua presença no CG. Desta forma, não faz sentido uma maioria de membros externos, embora devam existir alguns. Depois, relativamente à autonomia, dois entrevistados referem que podem existir alguns condicionamentos, “... *é um condicionamento relativo mas existe sempre condicionamento...* “ (IP9) e porque a maioria vem a convite dos professores “... *estas pessoas não são isentas... o que quer dizer que todas elas têm alguns interesses... na perspetiva legal e correta da coisa, mas que não os levam necessariamente a ajudar, tanto que acabam por ser convidados pelos próprios professores que depois os utilizam como carne para canhão nas jogadas internas de eleições e de estruturas...* “ (IP10) e “... *nos CG das universidades, os externos são cooptados pelos internos, logo, são amigos dos internos, portanto, externos suficientemente externos ... E a universidade que, em geral, deveria ser uma coisa de futuro, de mudança, em geral é exatamente o contrário...*”. (F13)

Alguns entrevistados consideram que deveria ser maior o número de membros externos, havendo um entrevistado que defende maioria de membros externos para o CG: “... critico o RJIES numa coisa, por não ter permitido que parceiros externos tivessem maioria no CG (...) a minha experiência, no bom sentido de escola, é que a presença de pessoas externas, mesmo em minoria disciplina imenso a discussão e a tomada de decisão. Acho que é uma boa mudança...” (F16) e “... a legislação universitária já diz que tem uma maioria de docentes... até se poderia ir mais longe... (50-50) Poderia ser mas acho que somos obrigados, se bem me lembro, a haver sempre maioria de docentes ...” (F18). Um dos entrevistados refere que além de presenças individuais, nos CG deveriam ter presença também instituições externas. Alguns entrevistados referem-se ainda à necessidade de existir uma boa escolha de membros externos e que tenham tempo para se dedicar ao CG, sendo personalidades fortes podem fazer mais a diferença e ter mais influência, mais dinâmica: “... acho que funciona muito bem e que devia ser um bocadinho mais alargado... são cooptados e portanto é uma escolha (...) é um aspeto a rever, se são mais membros se são menos membros. Personalidades fortes fazem um conselho forte, personalidades fracas, um conselho fraco...” (F15).

Apesar de poder haver algum risco envolvido relativamente aos membros externos no que respeita à autonomia, de poderem ter alguma ingerência, a maioria dos entrevistados considera que são bem vindos e que as IES deverão ter estruturas que possam porventura contrariar essa ingerência, se a mesma existir. Por outro lado, os entrevistados consideram que seria positivo um maior envolvimento e participação da sociedade civil na definição de objetivos relativos ao ES: “... não implica necessariamente que a universidade tenha que ser governada por alguém de dentro, a política tem é que ser aceite pela comunidade universitária, tem que ter a capacidade de mobilizar a comunidade universitária. Não vejo perigo nisso...” (F2). Além disso, “...as personalidades externas têm um diálogo muito privilegiado com o reitor (...) o que vai ao CG é previamente macerado entre as personalidades externas e o reitor, mas acho que é muito positivo uma opinião divergente, ainda que seja divergente do reitor ...” (F8). A maioria dos entrevistados considera que pode ser, na maior parte dos casos, uma influência positiva, quase inevitável, uma vez que todos somos influenciados por todos,

“...não vale a pena pensarmos que não somos influenciados pelas pessoas que estão à nossa volta porque acabamos por ser mas acho que isso é positivo porque a universidade tendo nos seus órgãos de gestão

peças que estão fora do meio universitário e dos espíritos corporativos que se criam, acho que isso é muito saudável. E influencia, com certeza que influencia, mas acho que é uma influência positiva porque pode dar uma abrangência diferente...” (F8).

Um entrevistado refere que a universidade deve servir a sociedade e por isso deve estar atenta à mesma e os membros externos são uma mais valia nesse aspeto. A alteração do tradicional modelo de governação assente na comunidade académica para um reforço de poder dos órgãos executivos e de supervisão compostos por elementos desta comunidade e por elementos externos à instituição, indivíduos oriundos de diversos sectores da comunidade, com o objetivo de aproximar as instituições à sociedade e ao mercado pode colocar em risco a autonomia da universidade que se encontra cada vez mais dependente do mercado (Cabrito, Cerdeira, Patrocínio & Machado-Taylor, 2013). A possibilidade de ingerência nas IES é reconhecida pelos entrevistados, que consideram que as IES devem estar atentas, embora defendam o CG como um órgão útil e importante.

Um dos entrevistados mostra-se desfavorável a esta organização dos CG, uma vez que os membros externos desconhecem a academia: “... confundem uma academia com uma empresa, julgam que a abertura à universidade é feita por pessoas que vêm de fora, que mandam cá para dentro, quando é ao contrário, é formar universitários que estejam à altura de abrir a escola onde estão ao exterior....” (F5). Considera estes membros de pouca utilidade, embora seja: “... bom para nós, dá-nos mais transparência, obriga-nos a pôr em causa... a ter contacto e até a responder, a verificar algumas das sugestões que nos são postas, mas não vejo que seja daí que venha a solução para nenhum dos graves problemas de gestão...” (F6).

A retirada da participação dos alunos no CG e o facto de a direção das UO ter passado para um diretor ao invés de um conselho diretivo são questões apontadas por três entrevistados, um deles manifestamente contra esta nova organização no CG. Considera que os estudantes já não vivem tanto a academia pois:

“há um modelo de escola que está muito em voga agora que é: nós não temos estudantes, temos alunos, os alunos vêm às aulas, são avaliados e vão para casa ou então pertencem à comissão de finalistas, pertencem às tunas, pertencem às praxes, mas quer dizer, não têm participação

política efetiva, não se sente parte integrante da comunidade. É-lhe dito que a participação dele na universidade é essa...” (F5).

Em alguns casos foi referida a necessidade de explicar aos estudantes o motivo da perda de lugares no CG, em detrimento dos membros externos, face aos seus protestos. Estes entrevistados criticam a passagem de um modelo de governança mais colegial para, “... com o RJIES, o diretor é todo-poderoso, até o conselho científico quase não tem capacidade deliberativa, o conselho pedagógico não tem capacidade deliberativa nenhuma, é meramente consultivo...” (F5) e “... só peca porque os conselhos são obrigados a ter *x* elementos externos, *x* docentes e os não docentes puseram à consideração de cada um...” (F14)

H. Missão do Ensino Superior

Relativamente à questão da missão do ES, foram evidentes preocupações partilhadas, mas também divergentes. Assim, no que respeita às missões ditas tradicionais do ensino superior, produção, difusão de conhecimento e prestação de serviços à comunidade, a maioria dos entrevistados do subsistema universitário considera que a missão da universidade se encontra bem definida: produção e difusão de conhecimento, “...transmitir, aprofundar e aplicar. No fundo já está cá tudo mas não com o grau de desenvolvimento que gostaríamos...” (F1), “...é uma missão nobre, uma missão nas áreas do ensino, toda a sua ligação na pré, na pós graduação, ensino ao longo da vida, ensino à distância, com todas as metodologias de ensino para quem não pode vir ... na área da investigação acho que é inegável o que tem sido feito, apesar das dificuldades...” (F8). Um dos entrevistados considera que a “intromissão” do mercado não tem qualquer problema, “... ganha a empresa, porque tem alunos aqui para pôr lá se necessário e ganha a universidade que tem aqui uma forma de arranjar uma ligação ao mercado de trabalho...” (F4). No entanto, na prática, como referem alguns, “... quando começamos a pôr muita ênfase no financiamento, levanta-se um problema e não é uma questão de missão, é uma questão de condições...” (F6), a missão até está bem definida mas os diversos constrangimentos tornam difícil cumpri-la. Outro entrevistado refere ainda que o que não está bem definido é a forma como a universidade pode levar a cabo a sua missão, por via do financiamento, ou seja, se deve ser financiada pelo Estado para concretizar a sua missão ou “... se deve funcionar numa lógica empresarial, procurando

receitas e funcionando ao fim e ao cabo como empresas. Portanto, a maneira como a universidade pode executar a sua missão hoje é uma questão muito controversa.” (F11). Outro entrevistado refere que a missão se encontra bem definida não por diretivas do governo, mas porque a universidade sabe onde quer ir... *“e a autonomia universitária tem essa vantagem, é um sítio onde se pode pensar livremente, isso é bom...”* (F13) e que a missão é definida pelas universidades, *“não sinto falta ... de missão, ... tenho a arrogância de pensar que sei qual é, sei para onde devíamos ir, agora se conseguimos lá chegar vai depender de muitos fatores mas temos que os alinhar de modo a conseguir lá chegar”*. (F1)

O subsistema politécnico coloca alguma ênfase na questão da indefinição entre os dois sistemas. A maioria dos entrevistados considera que a missão do ensino superior não se encontra bem definida, nem na prática nem na legislação. Para um entrevistado, as missões estão bem definidas mas que não são possíveis de implementar devido às regras atuais, uma vez que ambos os sistemas estão a ser pressionadas para o mesmo desenvolvimento e assim *“... acabamos por ter obrigatoriamente uma pressão muito grande sobre os docentes para que se comportem da mesma maneira (...) acho que os papéis vão-se diluir completamente numa próxima revisão de qualquer estrutura e serão criadas outras instituições que não são nem universidades nem politécnicos.”* (IP10).

A maioria dos entrevistados deste subsistema considera que as missões da universidade e do politécnico estão praticamente diluídas e quase não se distinguem, seja por ter sido a universidade que entrou no domínio do politécnico ou ao contrário, por motivos de sobrevivência, por parte da universidade, e por parte dos politécnicos, por pretenderem aproximar-se da universidade e assim ganhar mais prestígio: *“... as águas nunca estão separadas (...) é um problema, numa lógica ideal se calhar havia de facto uma separação e termos cursos mais rápidos e profissionais no politécnico e cursos mais lentos e mais académicos na universidade...”* (IP3). Além disso, referem que o que se diz *“... do politécnico, que é mais virado para o mercado profissional, a universidade é mais... isto é uma falsa questão. As universidades também concluíram que têm que estar viradas para o mercado, estou várias vezes em instituições universitárias e o que é que fazem? Protocolos com empresas e fazem gala nisso.”* (IP4). Os entrevistados questionam o facto de ainda existir um sistema binário, dada a pouca aparente diferença entre os dois e assim a divisão entre sistemas não faz sentido. Alguns entrevistados são partidários de um sistema diferenciado de financiamento para cada um dos subsistemas, *“... é preciso*

que tenham um financiamento diferente, eventualmente poderá ser numa mesma base mas diferenciado (...) a tutela não tem sabido gerir bem este sistema binário, quanto a mim, temos tido indicações contraditórias em relação ao nosso percurso”. (IP6). Outro entrevistado concorda com o sistema binário mas apenas se as regras forem alteradas: “... discordo da situação atual porque ou bem que fazemos tudo, todos e acabem com a divisão (...) não podemos “invadir” o espaço da universidade, mas a universidade está permanentemente a invadir o espaço do politécnico e isto não é problema para ninguém. Acho que não é justo.” (IP5).

No entanto, nesta diluição, o sistema politécnico sai prejudicado porque:

- não pode conceder doutoramentos, apenas em parceria com a universidade pois a lei não permite: “... temos um doutoramento com (uma universidade) porque nós não podemos dar doutoramento, tínhamos aqui as condições do ponto de vista dos docentes e doutorados para cumprir, (...) porque é que não poderíamos dar nós o doutoramento? Porque a lei não nos permite” (IP4) e “... também se sofre às vezes uma concorrência desleal por parte das universidades nalguns aspetos porque se há sempre uma restrição para o politécnico crescer, por exemplo, ao nível dos doutoramentos” (IP3). Desta forma, “... obriga o politécnico a depender da universidade, temos que ir buscar professores doutorados (...) não se dá a hipótese ao politécnico de oferecer doutoramentos é com base numa argumentação, é que o politécnico é mais profissionalizante, é mais prático, é menos académico... mas os argumentos não valem nos dois sentidos?” (IP5);

- A nível de investigação, os politécnicos têm parcerias com as universidades em alguns doutoramentos mas não recebem nada, o dinheiro vai para a universidade: “... Estamos sujeitos a uma série de incoerências, por parte das nossas tutelas que do nosso ponto de vista são perfeitamente lamentáveis e nos dificultam muito a vida... Temos um doutoramento em parceria com a UL, em que nós damos trabalho e não recebemos nada (...)” (IP9)” Os centros de investigação estão nas universidades, os politécnicos não têm estas estruturas, o que constitui uma desvantagem competitiva na candidatura a projetos financiados e faz com que haja sempre uma dependência dos politécnicos em relação às universidades mas nunca o inverso. “... hoje em dia a nossa tutela exige-nos tudo aquilo que exige ao ensino superior universitário e mais, ou seja, estamos sobrecarregados de trabalho por tudo quanto é sítio e de todas as formas e quem faz investigação também o que é bastante problemático em termos das condições que nos são dadas para esse efeito. (IP9)” E assim os ISP não conseguem uma autonomia neste domínio: *se nós quisermos*

participar nesses projetos temos que estar lá, temos que nos ligar lá, não temos esses centros nos politécnicos, mesmo quando lideramos projetos submetidos à FCT... não conseguimos desligar completamente da universidade e sermos, por assim dizer, autónomos...”(IP6). Por outro lado, há uma certa mentalidade, cultura instituída que considera que nos ISP não existe investigação:

“...o politécnico não tem muita investigação, não tem muitos centros que sejam acreditados pela FCT e não tem porque a maior parte dos nossos professores doutorados que fizeram o seu doutoramento, como a lei exige, nas universidades, continuam a fazer investigação nos mesmos centros na universidade (...) portanto, no fundo, não podemos dizer que o politécnico não tem investigação porque tem. ... mas há investigação aí, é o tipo de investigação que é uma prestação de serviços ao mesmo tempo, porque é uma prestação de serviços simples, mas é uma prestação de serviços que exige investigação...” (IP16).

- podem conceder mestrados mas foram conseguidos com alguma dificuldade e têm que ser profissionalizantes, *“... não podem ser académicos, apesar de a lei o permitir, a verdade é que a A3ES impede um mestrado que tenha uma tese, um mestrado só pode ter projeto ou relatório de estágio, não pode ter teses, a não ser que seja em parceria com uma universidade...”* (IP3),

- há um estigma relativamente ao ESP por parte da sociedade, considerando-o como um ensino de segunda *“... é ainda o politécnico que é mal visto, quer pelos candidatos, muitas vezes, quer pelo próprio sistema de ensino superior...”* (IP3), com um estigma associado *“... a questão do politécnico universitário é uma questão complexa... é uma questão que na mentalidade portuguesa está muito enraizada na desvalorização do politécnico em relação à faculdade...”*(IP11) e *“... o subsistema politécnico padece de um grande défice de credibilidade para as famílias... na nossa cultura nacional é a universidade que manda e portanto o politécnico ou não existe ou é algo secundário...”* (IP8) e que há falta de proteção da tutela em relação a este subsistema:

“... tenho pena que o politécnico não tenha conseguido manter aquela perspetiva que havia quando foi criado. Agora a culpa é do politécnico ou do Estado? Não. É de todos, é do politécnico que, em muitos casos, teve a veleidade de pensar que se se aproximasse da universidade

... tinha mais categoria, houve a universidade que muitas vezes para subsistir em muitas coisas invadiu o domínio do politécnico, houve a própria pressão social para quem universidade é que é ensino superior e o resto não é e o Estado que não se tem preocupado minimamente em valorizar o politécnico. Por tudo isto, acho que o ensino politécnico não sei se estará a cumprir a função para que foi criado...” (IP16)

- ao corpo docente do Ensino Superior Politécnico estão a ser exigidos os mesmos níveis de qualificação (% de doutorados), embora não possam dar doutoramentos, apenas em parceria com as universidades, mas são atribuídos pela tutela cursos que não necessitam de tanta habilitação, Por outro lado, o facto de os politécnicos não poderem dar doutoramentos mas a exigência de o seu corpo docente ter que ter a maioria de doutorados: “...Temos outro problema que temos que ser doutorados e temos que nos ir doutorar a outro lado porque as instituições de ensino politécnico não podem atualmente conceder doutoramentos, a nossa vida não é fácil. E o subsistema politécnico está virado para a profissionalização, para a empregabilidade ...” (IP9).

- em termos competitivos – esta competição surge por um lado, porque os politécnicos têm menor número de estudantes e por isso são menos financiados e porque anteriormente havia uma definição mais clara do campo de ação e da missão de cada um, mas a procura de estudantes fez com que as universidades, segundo os entrevistados, imitassem os politécnicos, “... uma competição direta entre os dois tipos de instituições, com perdas claras para os politécnicos... o estar com financiamentos dependentes exclusivamente do número de estudantes onde, tradicionalmente, os estudantes preferem, por razões históricas e culturais, as universidades, é natural...” (IP11) e “... dizem que o politécnico se desenvolveu a imitar a faculdade, em parte é verdade mas também em várias áreas a universidade se desenvolveu a imitar o politécnico...” (IP6). Embora um dos entrevistados refira que houve um certo afastamento do politécnico em relação à sua matriz inicial, das empresas e indústrias “...os politécnicos seguiram uma determinada via, eventualmente afastaram-se do know how das empresas mas agora estão a recuperar isso mesmo e estão cada vez mais interessados no envolvimento com as empresas ... (IP11)” e um outro que se refere à necessidade de o politécnico ter alguma teorização uma vez que se trata de ensino superior especializado: “... outra das frases feitas que o politécnico fez uma deriva, a deriva académica do politécnico, fala-se pouco da deriva profissionalizante das universidades e essa é mais acentuada que a deriva académica dos

politécnicos. (IP11)” Por outro lado, referem ainda que a tutela não tem ajudado na clarificação do funcionamento deste sistema que, embora claro na lei, não se traduz na prática:

“... esta incoerência do lado do poder teve como consequência que os próprios politécnicos têm pouca consciência do que devem ser e, à falta de referenciais, têm o referencial universitário e aquilo que normalmente tentam é copiar ou entender como referencial o universitário e só não é mais porque há constrangimentos legais que não deixam fazer certas coisas mas que a vontade era fazê-las... E a lei diz, é muito clara naquilo que é a vocação de um e de outro, neste momento está clara mas as pessoas não querem ler o que está escrito. Se fizessem o que está escrito não era um ensino de segunda, era um ensino de primeira naquilo, na verdade o que fazem na prática é ser ensino de segunda porque vão atrás. Isto do ponto de vista do sistema binário”(IP13).

Pelas palavras dos entrevistados, fica evidente um movimento de *deriva académica* (Neave, 1979, cit. por Van Vught, 2008), comportamento em que IES menos prestigiadas tentam ganhar status pela imitação das instituições mais prestigiadas, criando uma tendência de uniformidade e conduz a baixos níveis de diversidade. O próprio governo, pela imposição das mesmas condições aos dois tipos de IES (professores doutorados), força esta uniformidade.

Para um dos entrevistados, a missão do politécnico seria uma colaboração e articulação com o tecido produtivo “(...) *formar técnicos com capacidade científica reconhecida mas com uma ideia de que o meu trabalho é lá fora (...) tenho que conhecer a realidade, as necessidades do país (...) o politécnico continua (...) a ter essa ideia, agora o que não sei é se tem recursos para isso...*” (IP16)

Por outro lado, existem questões partilhadas como a associação do grau de empregabilidade ao ensino superior. Assim, um dos entrevistados alerta para o facto de se poder estar a criar uma normalidade perigosa com esta associação. A empregabilidade que pode ser um dos fatores a valorizar no ES mas não deve ser a principal função: “... *há aqui muitas ideias misturadas que considero um bocadinho perigosas porque criam ideias feitas sobre a responsabilidade das instituições de ensino superior que é autofinanciarem-se, gerar emprego e não é bem isso ...*” (IP5). Para além disso, refere,

o Estado ou cumpre a constituição ou assume que não pode garantir o direito constitucional à educação e então o governo, perante a postura que assumir relativamente a este campo, será julgado democraticamente. Outro entrevistado vai no mesmo sentido, muito crítico no que se refere a atribuir às universidades um papel de agência de emprego,

“... o governo abre vagas consoante a empregabilidade, ora a universidade não tem nada a ver com a empregabilidade, nada. O país tem que saber se quer universidades para formar pessoas, para serem pessoas que fazem um juízo crítico sobre a sociedade onde vivem ... não se pode confundir a universidade com... a escola de quadros do governo e a continuar assim, a universidade está condenada a uma derrocada, como é evidente... O que me preocupa mais é a falta de consciência entre os universitários da crise profunda que estamos a viver enquanto universidade, na sua identidade, na sua missão...” (F5),

sendo que, *“... uma universidade é para dar um curso superior às pessoas que querem estudar uma determinada área e é dever público do Estado, do governo dar às pessoas essa possibilidade. Este discurso economicista que está a ser introduzido a dizer que um curso que não tem emprego não deve ser dado é preocupante...” (F5).* Considera que entender as universidades como agências de emprego constitui uma ação contraditória a crescer, uma vez que *“ (...) A universidade não forma ninguém para o emprego ou para o desemprego ou para estas apetências (...) Liga-se a abertura de vagas à empregabilidade dos cursos e isto a médio prazo, acaba por arruinar completamente qualquer projeto educativo que seja na universidade.” (F5)* Outros dois entrevistados, pronunciavam-se sobre esta questão e, apesar de considerarem que a universidade não deve ser pensada em termos de emprego, referem que deve estar atenta às necessidades do tecido produtivo e dotar os alunos que optarem por uma profissão de competências para o efeito. Um dos entrevistados distingue a missão dos politécnicos e das universidades, sendo que, *“missão das universidades não é profissionalizante, em primeira instância...” (F9).* Outro entrevistado refere-se à universidade, entre outras missões, como criadora e recicladora de recursos humanos para serem autónomos e considera que: *“...por vezes as missões não são assim tão definidas...” (F13).* Outro entrevistado refere-se ao facto de que o ES não está a saber distinguir as missões porque nem todos os estudantes pretendem os mesmos objetivos, uns podem enveredar pela investigação mas a maioria pretende obter competências profissionais *“... que permitam ter sucesso e empregabilidade e por*

isso significa que esse ensino tem que ser de grande qualidade profissional para que eles tenham capacidade de adaptação a situações profissionais e esse emprego possa ter sucesso e esse é um problema também muito sério.” (F7)

Um dos entrevistados que se mostra crítico relativamente à associação da universidade com empregabilidade refere que, neste momento, existe uma crise de identidade no seio da universidade e que é necessário trazer à discussão aquilo que se faz no ensino superior, uma vez que atualmente o ensino superior é um mundo integrado, mas é um mundo próprio, “... não é o mundo das empresas, dos financiamentos, dos bancos, dos espaços alugados a empresas e etc., pronto, é um modelo de juventude, um modelo de sociedade, é um modelo de felicidade, é um modelo de cultura..., que culturalidade tem hoje o ensino superior?(...)” (F5). Este entrevistado mostra-se muito crítico em relação ao RJIES, considerando que o ES está numa encruzilhada e esta legislação “(...) é o pior modelo que se podia adotar na fase em que o país está, na fase de crise económica, de crise antropológica, de abertura para o exterior, de crise da pessoa enquanto tal, dos jovens que estão a viver num sistema entre a rutura e a continuidade, tudo isso deveria ser discutido nas universidades e não está a ser ...” (F5). Assim, na sua opinião, a universidade existe para a criação de “... homens justos e isto é uma tarefa que é contextual, multidisciplinar, etc. trazem para aqui um gestor para gerir a parte económica mas a parte económica resulta diretamente do conteúdo do ensino, portanto, não pode ser em gestores especializados a fazer isso... (...) (F5). Neste sentido, questiona, “Como é que há espírito académico, como é que há universidade se a única função do professor é dar aulas? Se a única função do aluno é ser ensinado? Então não havia estudantes, só havia alunos. O aluno é aluno quando está na aula, quando é avaliado e é estudante quando participa na vida da sua escola e isso tem que se manter senão a universidade desaparece. É dentro deste contexto que vejo a resposta.” (F5) Na sua opinião, a missão da universidade não é somente a certificação, nem somente a investigação mas a “ (...) sapiência. E a sapiência só se consegue com o tempo, é preciso porfiar, resistir, ficar (...) a universidade precisa de uma natureza jurídica própria, não pode ser nem um instituto público nem uma associação (...) não há cultura na universidade de hoje, só há ciência. E quando não há cultura, coitada da ciência.” (F5).

A influência da regulação transnacional (Barroso, 2014) sobre o sistema de ES português, sobre a sua missão, é aqui evidente, neste caso, as diretivas do Processo de Bolonha, referentes à questão da necessidade de empregabilidade, onde cabe ao ES

conferir as qualificações, sendo a sua tarefa tornar os estudantes aptos para serem empregados, como Neave (2002) definiu empregabilidade. Esta ingerência na missão do ES traduz-se em currículos onde predominam temas de ordem mais profissional e vocacional, em prejuízo de temas mais gerais e epistemológicos que caracterizavam as formações incluídas no modelo europeu continental anterior, com um tempo de formação mais longo, priorizando questões relacionadas com as competências profissionais (Cabrito, 2011). Desta forma, como referiu Van Vught (2008), a economia do conhecimento está refletida em muitos governos nacionais, em políticas que pretendem estimular a criação e a aplicação do conhecimento nas atividades económicas, estimular o empreendedorismo académico e intensificar a cooperação entre as universidades e o mundo empresarial e industrial. Face a estas ambições, os líderes políticos voltam-se para as universidades e esboçam políticas de ensino superior com o intuito de influenciar o comportamento das IES (Van Vught, 2008), mas que produzem alterações na missão do ensino superior.

Por outro lado, também sobre a questão da identidade, outro entrevistado pronunciava-se noutro sentido:

“... a universidade devia ser repensada. Isto leva-nos ao processo de Bolonha mas isto é uma ideia pessoal, houve uma mudança de orientação, mas não houve uma mudança do objetivo e do papel da universidade... houve uma mudança na organização do ensino, o processo de Bolonha foi isto e a adaptação de regras nacionais a regras internacionais. A universidade, o seu papel na sociedade devia ser pensado e devia deixar de ser tão teórica e ser mais prática (...) a universidade tem que olhar para o mundo, acho que a universidade ainda não se adaptou à informática, a universidade ainda pensa em termos de ensino na época pré informática, há algumas que já avançaram muito, outras não, portanto, há aqui todo um conceito e um objetivo qual é a função da universidade, acho que devia ser pensado (...) (F15).

Por necessidade de preenchimento de vagas, procura de receitas próprias, o ensino superior está a tornar-se mais mercantilizado: *“(...) quando andei na faculdade era um bocadinho ao contrário, entrar para faculdade, conseguir entrar para qualquer uma que fosse já era por si só um mérito ou uma benesse (...) e essa diferença acho que se nota e muito provavelmente afeta a própria maneira de estar e pensar dos alunos.” (F4).* Para

alguns entrevistados é a descaracterização da instituição universitária, que se descentra da sua missão de ensino e investigação para começar a ter uma vertente mais comercial, de procura de receitas, evidenciando as palavras de Sanyal e Martin (2006), quando referem que o financiamento do ES deve operar no contexto da sua missão, uma vez que as fontes de financiamento influenciam a missão do ES, sendo a relação financiamento-missão recíproca. Um dos entrevistados refere que o futuro desta situação dependerá da força das universidades, que não deve permitir que a mesma seja governada por burocratas e gestores mas por pessoas da universidade, que assim manterá a sua identidade: “... o ensino universitário, se tiver universitários, resiste. Se tiver administradores, burocratas, é uma coisa que me está a deixar um bocadinho preocupado no ensino superior público é o RJIES.” (F5) De acordo com o mesmo entrevistado, foi adaptado um modelo de ciência e de gestão, inspirado no norte americano, para um país que não tem nem essa potência de economia nem a mentalidade e que o RJIES retira os universitários da universidade, reduziu a presença dos estudantes,

“... o futuro vai depender das políticas e das leis (...) As práticas políticas são consentâneas com o acento tónico colocado nas universidades e não na ciência e isso, como sabemos, houve historicamente uma política de investimento na ciência sabendo que a o país não tinha economia para aguentar o modelo de ciência do Mariano Gago... e isso prejudicou imenso as universidades. Quis-se adotar um modelo de gestão norte americano, sem nós termos uma mentalidade norte americana de concorrência, de gestão universitária do modo como eles queriam e voltamos a uma escola do Estado Novo, em que é tudo centrado na figura do senhor diretor. E, portanto, estamos a diminuir a participação de estudantes e funcionários na gestão das escolas, estamos a diminuir a importância política da universidade e há uma revanche do poder político dentro da universidade que o compreende, mas que a universidade não pode aceitar...” (F5).

Torna-se pertinente recordar aqui as palavras de Gibbs (2001), quando refere que atualmente é um tempo fundamental para que as IES reflitam criticamente na sua existência, pois confrontam-se com restrições de financiamento, pelo desenvolvimento e disponibilidade das tecnologias e pelo aumento e diversificação da participação de estudantes, aliados a uma crescente alienação destes, que somente procuram

competências de empregabilidade, o que pode conduzir a que as IES sejam definidas somente pela sua função de acreditação. A satisfação do interesse individual, concretizada nas expectativas financeiras que os estudantes esperam alcançar, consiste num dos expoentes do neoliberalismo (Olssen & Peters, 2005; Lynch, 2006), este comportamento terá impacto sobre as IES, uma vez que a não concretização desta expectativa, pode causar danos na reputação da instituição e uma perda de confiança por parte da comunidade na sua razão de existência (Gibbs, 2001).

Dois dos entrevistados referem que as IES deveriam ser mais responsáveis, no sentido da prestação de contas e atividade e mais interventivas a nível social, consideram que as IES “... *deveriam ter essa preocupação primeira e deviam ser líderes porque não é todas as instituições... que se possam dar ao luxo de ter estes recursos humanos ... devem estar ao serviço do país (...) é a grande crítica que faço (...) pensam demasiado nos seus problemazinhos internos, estão muito virados para eles...*”(IP14). Por outro lado, consideram que “... *as instituições continuam a não ser responsáveis por nada, estas instituições como outras do Estado... têm um nível de autonomia relativamente elevado comparativamente a outras instituições do Estado, tendem a não prestar contas a ninguém...*” (IP13).

Um dos entrevistados é partidário da diferenciação das IES, na sua ótica, deveria haver universidades somente ligadas à investigação, com um ensino de elite, de topo, que o financiamento deveria ser diferenciado, as horas letivas dos professores deveriam ser reduzidas em favor da investigação. Por outro lado, as outras universidades que recebiam os outros alunos que não pretendiam dedicar-se à investigação ou os alunos menos bons academicamente. Assim, cada IES devia especializar-se no que faz melhor: “... *teríamos então as tais universidades de elite, as Research Oriented Universities e deixávamos depois o espaço para as outras que obviamente têm condições materiais, físicas, humanas, para receber todos os outros alunos e fariam um excelente trabalho e se calhar faziam.....*”(IP11).

Um dos entrevistados apelida os alunos de clientes e a sua IES é completamente orientada para o aluno. Considera que existia muita endogamia na academia portuguesa e que é necessário mudar de mentalidade e virar para o mercado internacional mas as IS portuguesas são muito inseguras e necessitam de uma alteração de paradigma e mentalidade:

“... Gosto de chamar aos alunos os meus clientes, ou seja, a generalidade das escolas são coutadas dos professores. Aqui, é tudo orientado para o aluno, é a tradição... procurar referências internacionais desde o início (...) nós não recrutamos os nossos alunos de doutoramento entre os professores há muitos anos e não é porque eles não sejam bons, é que, contratar os próprios alunos como colegas cria relações de dependência numa instituição... nós gostamos muito de trazer sangue novo...”(F16).

Este entrevistado reflete um exemplo da orientação mercantil do ES, expresso na nomenclatura de clientes atribuída aos estudantes. no continuum de privatização de Sanyal e Johnstone (2011), esta IES exhibe comportamentos de Privado Alto, pois a sua missão serve claramente os interesses dos estudantes, clientes e proprietários. Patente também é a alteração da ideia de serviço público, como refere Barroso (2005; 2014), num serviço para clientes e o objetivo deixa de ser a adequação entre a educação e o emprego e passa a ser a articulação do mercado da educação com o mercado de emprego. Também se encontra aqui um impacto da privatização a nível das IES conforme descrito por Ball e Youdell (2007), na linha de Olsen e Peters (2005), em que estes mecanismos, de acordo acarretam relações com novas configurações, expressas no vocabulário importado da gestão empresarial como clientes, consumidores, gestores, inspetores, excluindo e marginalizando configurações relacionais prévias baseadas na confiança.

Finalmente, um dos entrevistados refere que o que é necessário definir e alterar é:

“... a forma como os decisores muitas vezes, noto isso com a escola e também com a universidade como um todo, acho que não compreendem o contributo que as universidades (...) para o desenvolvimento do país, preocupa-me muito a ideia de que as universidades são um peso (...) para o Estado, um peso para a sociedade, temos que pagar impostos para manter uma série de professores no emprego e não se vê o contributo que podem dar. É claro que isso também é fruto do momento em que estamos mas isso é preocupante, que não se perceba bem a missão das universidades, agora, os exemplos que conheço, acho que está bem definida e que as universidades entendem bem. Infelizmente, os decisores a nível político é que nem sempre reconhecem o papel que poderíamos ter para o desenvolvimento do país.” (F18)

Torna-se pertinente referir aqui a ideia de Teixeira e Koryakina (2013) quando referem que universidades e politécnicos, tradicionalmente, têm tido missões e funções ligeiramente diferentes dentro do sistema de ES. O sistema politécnico pressupunha uma maior ligação ao tecido industrial dentro das regiões onde se inserem e o universitário um papel mais relevante a nível da investigação, com maior potencial de atração de investimentos e financiamento. No entanto, os industriais nacionais tendem a dar maior apoio ao subsistema universitário, porque a maioria dos dirigentes desta área estudaram em universidades públicas.

Recorda-se aqui também as crises do ensino superior referidas por Santos (1994, 2004), especialmente a primeira, diretamente relacionada com a sua missão, uma crise de hegemonia, que resulta da contradição entre as funções tradicionais da universidade e as que lhe foram sendo atribuídas ao longo do século XX. Também a crise de legitimidade, uma vez que as IES já não são instituições consensuais, perante a contradição da hierarquia de saberes especializados mediante a restrição do acesso e a credenciação das competências e as exigências políticas e sociais de democratização da universidade e da exigência da igualdade de oportunidades. Evidente também é a crise institucional, semelhante à quebra de consenso referida por Trow (1972), resultante da contradição entre o desejo de mais autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente à submissão a critérios de eficácia e de produtividade, inspirados no mundo empresarial ou de responsabilidade social. Verifica-se que as crises da universidade estão relacionadas com o novo paradigma social baseado nas tendências neoliberais de mercado livre, eficiência, resultados, competição, utilitarismo, flexibilidade, NPM, descentralização e redução de financiamento público (Rinne & Koivula, 2005).

2. Entrevistas aos patrocinadores – análise

A. Caracterização dos entrevistados

Em termos de percurso académico, todos os entrevistados são licenciados, existindo um que tem um mestrado. No que respeita às entidades bancárias, as áreas de estudo dos entrevistados são ligadas à banca: economia, gestão, marketing. Dois destes entrevistados concluíram os seus estudos em instituições privadas. No caso da fundação, o entrevistado é licenciado por uma universidade pública numa área que não está relacionada com a

vocação da fundação mas assumiu o cargo por convite. Nenhum dos entrevistados desempenhou funções no ES público.

Em termos de percurso profissional, os entrevistados das entidades bancárias sempre estiveram ligados ao banco, ao presente ou a outros no passado. No caso da fundação, o entrevistado sempre trabalhou ligado às atividades da mesma, tendo-se afastado da sua área de formação de origem.

A fundação, em termos de atividade, “.... *[o fundador], foi fazendo, era a atividade dele, foi assim que ele fez a fortuna e a fundação depois resultou um bocadinho disso. Hoje em dia o que temos (...) a nossa atividade, investimentos financeiros imobiliários e projetos associados e daqui é que vêm os nossos rendimentos anuais...*”(P3).

B. Visão/opinião sobre o ES

Os entrevistados consideram que o ensino superior público tem sido alvo de grandes transformações, face ao tempo em que eram estudantes. Salientam, a este nível, uma aposta na especialização, na internacionalização e um percurso mais rico dos estudantes e o facto de o ensino nacional ser reconhecido internacionalmente. Outro entrevistado considera que o ES público é um grande encargo para o país e que deveria ser mais otimizado, embora sirva as necessidades do país, que deveria haver mais internacionalização por causa da questão da demografia e que também se devia ensinar em inglês, de modo a fomentar essa internacionalização. Um dos entrevistados salienta as dificuldades financeiras das IES e dos estudantes e a necessidade de procura de novas fontes de financiamento: “... *as escolas debatem-se com problemas graves de sustentabilidade e a necessidade de procurar novas formas de financiamento ... numa altura em que também os seus utilizadores, portanto, os seus destinatários estão com mais dificuldades financeiras...*” (P1).

Um entrevistado considera que o facto de se dar uma importância exagerada aos resultados e às estatísticas pode por em questão a qualidade do ensino. Os entrevistados referem-se também à falta de emprego dos licenciados, à redução do número de estudantes no ensino superior e o crescimento do abandono no ES. Um dos entrevistados refere ainda que raramente se utilizam os conhecimentos teóricos aprendidos no ensino superior, mas utilizam-se outras competências como “... *alguma autonomia, deu-me*

capacidade de observar e raciocinar sobre as coisas e desenrascar-me mas isso não chega se depois não tenho cá fora mercado...” (P3).

Os entrevistados referem que atualmente se está a apostar em “*competências, mais do que o conhecimento académico, muito em competências pessoais de liderança, proatividade, tudo isso, acho que isso é importantíssimo, mas depois há ali ferramentas básicas que vêm de trás que falham muito e isso nota-se claramente...*” (P1)

Dois entrevistados referem-se à necessidade de reorganização de rede do ensino superior, por um lado porque “*... há alguma ineficiência nas universidades públicas em geral em termos de custos, de estrutura de custos das universidades...*” (P2) e porque existe um desfasamento entre a formação e as necessidades do mercado de trabalho, consideram que certos cursos deveriam acabar e o ensino superior estar mais enquadrado com a vida do trabalho.

Os entrevistados são unânimes ao referirem que não existem licenciados a mais, que até deveriam haver mais, mas que a questão se põe a outros níveis como: a) a expectativa que os estudantes têm por serem licenciados; b) que níveis de qualificação e especialização e mão de obra é que o país precisa, necessidade de visão estratégica e c) há licenciados a mais em determinados cursos que depois não têm saída profissional, dado que o país assim investe a fundo perdido e, neste sentido, revelam-se preocupados com a emigração de pessoas qualificadas, o *brain drain*, dado que o Estado investiu e agora estas pessoas vão gerar riqueza e conhecimento noutro país, que os deve acolher com agrado, “*...há aqui qualquer coisa que está errada, a investigação, os apoios à investigação é só notícias a dizer cortes, cortes, um país que não tem investigação não sei para onde vai, se nos levam os poucos que temos que investigam, acabam por nos levar a massa crítica.*” (P3). Há a esperança que estas pessoas regressem um dia.

B.1 Ensino Privado

Os entrevistados referem o facto de o ensino privado ter surgido e se alimentar das sobras do ensino público, que poderia ter um papel de nicho que, efetivamente, não tem. É concorrencial, embora seja muito variável em termos de qualidade de instituição para instituição, mas existem poucas instituições de qualidade. Também o facto de o mercado de trabalho seleccionar os alunos por origem de IES de formação, privilegiando

as IES públicas, uma vez que têm mais credibilidade e qualidade nos cursos, exceção feita à U Católica: “... o mercado fez o seu papel, fez a sua triagem... as próprias empresas nos seus processos de recrutamento começaram a diferenciar a proveniência e isso quer dizer alguma coisa...” (P1). Que o mercado e os estudantes foram fazendo uma triagem, mas a diminuição de estudantes no privado se deve à crise económica e à falta de possibilidades de frequentar este ensino. Os entrevistados referem que não existe qualquer questão na existência de ensino privado, que deveria ser complementar e que quem tem capacidade de pagar vai para o privado. Além disso, salientam que este setor tem outras motivações para lá do ensino, como o lucro.

B.2 Processo de Bolonha

O mercado de trabalho, para estes entrevistados, faz discriminação entre as licenciaturas pré e pós Bolonha:

“...quando quero um aluno equivalente à antiga licenciatura, vou buscar um aluno de mestrado, se eu tiver isto presente, acho que a alteração é positiva. quando comparamos um aluno de Bolonha com um aluno da licenciatura antiga, obviamente que há perda de competências no aluno de licenciatura de Bolonha porque é um aluno mais novo, é um aluno com menos maturidade e com menos formação e por isso não pode ser comparado.” (P2).

Ideias que vão no sentido da consideração de Neave (2002), quando refere que a decisão de empregabilidade reside no empregador individual e nas decisões arbitrárias e especulativas dos mercados bolsistas, de analistas financeiros, de previsões de margens de lucro e os efeitos que estas decisões acarretam na determinação de onde investir ou na capacidade de emprego das empresas. Os entrevistados consideram que a ideia está bem concebida, de formar os estudantes com competências básicas que depois podem aprofundar no mercado de trabalho “...as pessoas vêm menos equipadas em termos de conhecimentos técnicos, mas também vêm numa fase talvez mais maleável e acho que é importante aliar estes dois tipos de experiência (...) porque eles entrosam-se muito...” (P1). Que o mestrado é um “... é um adiar da entrada no mercado de trabalho...” (P1) e não está a funcionar como foi concebido, de integração e desenvolvimento, especialização no local de trabalho. No entanto, um dos entrevistados considera que não

é “... uma alteração negativa, vejo como uma evolução positiva que traz flexibilidade ao sistema e que aumenta a qualidade dos que acabam o mestrado.” (P2).

C. Papel do Estado perante o ES

Um dos entrevistados refere a importância da continuação do Estado social, considerando que deveriam existir áreas que não deveriam sair do Estado, como a educação,

“... O ensino pode haver privado mas tem sempre que existir o público porque senão isso vai levar à exclusão social, há diferenciação das classes e o ensino serviu para quebrar essas barreiras, permitiu às pessoas vir de baixo, fazer aquele percurso social e mudar, o que é normal e isso torna a sociedade melhor, porque a torna mais justa e nivelada, nivela por cima, dá-me a ideia de que vai haver um retrocesso, as universidades estão a perder autonomia, cada vez têm menos dinheiros, as famílias cada vez têm mais dificuldade.” (P3).

Por outro lado, considera que o Estado deveria parar de financiar os privados, dado que o financiamento não vai para os alunos e sim para gestores, com interesses de lucro. O papel regulador do Estado é referido pelos entrevistados como essencial perante o ensino superior, embora não deva ser só esse o seu papel. No entanto, o Estado tem que desempenhar melhor este papel pois “... às vezes o Estado na sua função reguladora, aí é uma desgraça (...) empata muito os privados porque os privados precisam também, na sua atividade também lidam com o Estado e o Estado empata completamente, (...) às vezes nem é a burocracia, às vezes chama-se outra coisa que é o interesse” (P3).

Enquanto financiador, referem que o Estado deve assumir uma parte pois, “... não deve ser só regulador...sabemos que a lógica do ensino privado vai ser vou apostar naquilo que me dá mais lucro, onde gasto menos dinheiro e retiro mais proveito e isto pode não ser necessariamente o que mais interessa ao país (...) deve emanar diretamente do Estado.” (P1) Um entrevistado salienta o papel de financiador e social do Estado e considera que os impostos devem ser aplicados a servir os cidadãos em áreas como a saúde e a educação.

O Estado necessita de cuidar melhor do ensino superior público, não deixando que outros interesses, “...outras motivações que não sejam o core do conhecimento...” (P1) o façam. Necessita de desenvolver uma visão estratégica, uma vez que a educação é “...um ativo estratégico de um país, acho que é qualquer coisa que não pode ser inalienável do papel do Estado, portanto, o Estado tem que cuidar desse ativo da forma mais eficiente...” (P1).

A partir das considerações dos entrevistados sobre o papel do Estado perante o ES, é possível concluir que entendem o ensino superior público como um bem público, que deve ser financiado pelo Estado na perspetiva da equidade, que os impostos já são pagos por todos e aplicados na educação e como garante de igualdade de oportunidades.

D. Partilha de custos

Todos os entrevistados consideram que o Estado não tem condições para que o ensino seja gratuito e quem pode deve pagar, mas quem não pode deve ser ajudado, desde que tenha mérito, embora :

“... acho que as duas formulações têm alguma coisa de verdade (responsabilização ou equidade), agora acho que falta um fator que é eu reconhecer no ato do pagamento da propina o investimento pessoal que cada um está a fazer, ou seja, ter uma componente de mérito associada (...) não me parece que seja justo a sociedade, o contribuinte em geral estar a financiar os estudos aos cábulas, portanto falta aqui distinguir os que são cábulas dos que não são, aqueles que efetivamente têm aproveitamento, interesse (...)” (P1).

Um dos entrevistados refere que a propina é justa e que o sistema de bolsas também, embora outro entrevistado discorde da justiça do sistema de bolsas, uma vez que o IRS não é o melhor filtro: “... quando andava a estudar havia alunos que tinham bolsas e os pais tinham uma situação económica muito superior a quem não tinha bolsa, tinham profissões liberais, não declaravam propriamente um rendimento real ...” (P3). Baseados na sua experiência de antigos alunos, todos os entrevistados concordam ser necessária a responsabilização dos alunos, pois existem alunos que permanecem muito tempo no ensino superior e isto é dispendioso para o Estado e injusto para os

contribuintes. Por outro lado, um dos entrevistados refere que as IES precisam de financiamento e que é necessária maior fiscalização a nível da atribuição de bolsas. Consideram que os alunos internacionais deveriam pagar propinas de maior valor e que deve haver um equilíbrio “... *entre o não discriminar os mais desfavorecidos, que devem ter direito a uma bolsa mas devem ser responsabilizados pagando qualquer coisa nem que seja dessa bolsa e deve-se exigir resultados a esses alunos ...*” (P2). Um dos entrevistados apresenta um esquema de pagamento de propinas ligado ao mérito, que o Estado deveria financiar o ensino na totalidade e que depois ia diminuindo o financiamento por cada ano a mais que os alunos estivessem no ES. Dentro de uma lógica meritocrática, dois entrevistados admitem o ensino gratuito nestes moldes.

Apesar de terem considerado o ES um bem público e que o Estado deve garantir o seu financiamento por questões de equidade e de igualdade de oportunidades, admitem a necessidade de financiamento privado, da partilha de custos, tanto por questões de responsabilização dos estudantes, pela necessidade de financiamento das IES, defendem a meritocracia, mas salientam a importância de um sistema de bolsas apropriado. Mas, simultaneamente, referem o argumento da equidade mas do lado dos proponentes da partilha de custos, na medida em que consideram que é injusto pagarem todos através dos impostos mas apenas alguns frequentarem.

D.1 Financiamento externo – alternativas de financiamento

Os entrevistados concordam com o financiamento externo ao ensino superior, que deve existir um maior entrosamento entre as empresas e o ensino superior

“... quer do ponto de vista prático, de prototipagem, de novos desenvolvimentos nas áreas empresariais, haja a possibilidade de as academias serem polos de inovação para as empresas e por isso se as academias geram riqueza e geram algo de novo às empresas, é natural que se vejam ressarcidas desse valor acrescentado no sentido de estarem dotadas dos recursos para continuarem a gerar esses desenvolvimentos...” (P1).

Outro entrevistado refere que as IES devem procurar financiamento, “...*também não podemos estar naquela de que a universidade é só pública então é só do público,*

aqui ninguém entra, acho que não... acho que apoios que devem vir das instituições que tem interesse para as universidades...” (P3). Os entrevistados são partidários da diversificação de fontes de financiamento e da partilha de custos.

D.2 Apoios concedidos pelos patrocinadores

Na escolha da instituição para a concessão de apoios, os entrevistados referem que podem ser instituições públicas ou privadas, embora um deles refira que a maior parte dos acordos são celebrados com entidades públicas, uma vez que são a maior parte das IES. Apesar de não haver qualquer critério de exclusão de IES, todas as entidades tendem a procurar IES de maior dimensão e visibilidade por diferentes motivações que tem a ver com a sua atividade. Assim, por parte dos bancos, são preferíveis “... *escolas com maior dimensão, com maior massa crítica porque toda a operação se torna mais eficiente...*” (P1) e também porque existem “... *instituições mais dinâmicas que outras, que têm projetos mais interessantes e que consideramos de maior valor para o país e por isso começamos por esses. Diria que mais do que escolher universidades, escolhemos universidades com projetos que nos agradam mais ou menos...*” (P2). Os bancos têm uma equipa dedicada às universidades, que estabelece contatos com o maior número de escolas possíveis, mesmo não estando dentro dessa escola. Da parte da fundação, as motivações de escolha de uma instituição de maiores dimensões estão relacionadas com a necessidade de “... *ter relevância porque estávamos à procura da utilidade pública, tínhamos que apresentar trabalho...podemos falar dos politécnicos, sem desprimor mas a universidade tem outra dimensão e outro impacto, outra visibilidade...*” (P3).

Utilizando a análise de Froelich (1999), verifica-se que as restrições que acompanham donativos de empresas podem conduzir a um deslocamento da missão através do fenómeno *creaming*. Neste caso, todas as entidades procuram as IES mais reputadas e com maior visibilidade e maior número de alunos por questões de interesse comercial e institucional. Por outro lado, verifica-se alguma desigualdade na procura de IES por parte dos patrocinadores, evidenciando que a quebra da dotação orçamental pública para as IES pode aumentar também a desigualdade entre estas, uma vez que algumas instituições têm mais facilidade em angariar estudantes e estas IES estão em melhor condições de conseguir uma diversificação de fundos (Cheslock & Gianneschi, 2008) porque são priorizadas em termos de seleção por parte dos patrocinadores. Desta

forma, o financiamento público tem um efeito indireto nas IES em termos de capacidade de angariar fundos de outras proveniências. É pertinente também referenciar a este propósito o efeito Mateus³⁷, referido por Trow (1984, cit. por Cheslock & Gianneschi, 2008), fenómeno no qual as vantagens geram vantagens no campo do ensino superior, pela importância de que a existência de recursos financeiros garante vantagens à partida. Assim, o nível de financiamento público pode influenciar a vontade dos filantropos assim como a capacidade da instituição de angariar fundos, ou seja, as IES mais favorecidas economicamente terão sempre vantagens na angariação de fundos e patrocinadores sobre as menos favorecidas, o que constitui uma ironia, pois seriam estas últimas as mais necessitadas. Também a ideia de Ball e Youdell (2007) se torna aqui pertinente, quando referem que muitas vezes os fluxos monetários oriundos da filantropia, exacerbam as desigualdades na provisão da educação, que só servem para acentuar desigualdades.

As entidades bancárias emitem os cartões de estudante, com conta associada ou não, sem qualquer custo para as IES, tendo “...todas as vantagens de não pagar despesas de manutenção, não paga o cartão, tem as poupanças com as taxas majoradas, o crédito pessoal tem benefícios nas comissões, na taxa, no caso dos estudantes de facto aquilo é tudo a zero, não pagam rigorosamente nada durante o período em que estiverem a estudar e independentemente da idade.” (P1) Estas entidades também possibilitam que os estudantes tenham créditos para estudar, com características particulares, uma taxa de juro mais baixa: “... o apoio a estudantes que também é visto como responsabilidade social porque não queremos ganhar dinheiro com este tipo de crédito, mas é crédito, não é a fundo perdido, é um apoio que o aluno depois retribui ao banco ainda que em condições muito boas, portanto, comercialmente, não são equiparáveis aos outros

³⁷ Efeito Mateus - termo criado pelo sociólogo Merton, na década de sessenta, a partir de uma história da bíblia, do Evangelho de Mateus, versículo 25:29: “Porque a todo o que tem, dar-se-lhe-á, e terá em abundância; mas ao que não tem, até aquilo que tem ser-lhe-á tirado.” Reza a história que um senhor deu a três empregados 5, 2 e 1 talento. O que recebeu mais conseguiu duplicar o dinheiro; aquele que recebeu 2 talentos também dobrou a quantia; mas aquele que recebeu 1 talento enterrou o dinheiro com receio de assalto. Quando questionou sobre o dinheiro, o senhor repreende o servo que recebeu 1 talento, dizendo que ele foi mau e preguiçoso: “tirai este talento e daí ao que tem dez. Dar-se-á ao que tem e terá em abundância. Mas ao que não tem, tirar-se-á mesmo aquilo que julga ter”. Merton usou esta parábola para caracterizar as situações onde pequenas diferenças iniciais são ampliadas no tempo. Descreve também, por exemplo, a tendência de cientistas famosos obterem mais crédito do que deveriam que cientistas não tão famosos, por trabalhos similares. Isso não é novidade, eu só não sabia que tinha um nome. <http://www.contabilidade-financeira.com/2013/03/efeito-mateus.html>; <https://cybergi.wordpress.com/2009/09/01/o-efeito-mateus-na-ciencia/>

créditos que damos para habitação, etc e que é a atividade normal do banco...” (P2) e “... o Euribor fica a +3, nesta altura, para um crédito pessoal que pode ir até 16 anos, Euribor +3 é quase o custo do dinheiro e por isso também a esse nível procurámos também ter sempre todo o benefício para os estudantes.” (P1). Uma das entidades bancárias introduziu um conceito de avaliação de crédito baseado na meritocracia, variando as prestações do crédito a pagar conforme o desempenho do estudante. Se o estudante não pagar,

“...o Estado reembolsa ao banco a totalidade do crédito desse estudante até 10% do total do valor que o banco concedeu ao estudante, portanto, os primeiros 10% de estudantes que incumprirem é ressarcido, se houver mais que 10% de incumprimento, é o banco que assume esse risco e posso dizer-lhe que 10% é capaz de ser curto, portanto, o banco já está a assumir alguma parte do incumprimento” (P2).

As entidades têm um departamento próprio para tratar destes créditos e a expectativa é que os alunos se tornem ou permaneçam clientes do banco, com rendimentos elevados, dado terem frequentado o ES.

Em relação à atitude das IES perante estes patrocínios, os entrevistados revelam posições contraditórias. No caso das entidades bancárias, é referido que podem ser as IES a contactar ou os bancos a contactar as IES e que as IES pedem bastante, mais do que estas entidades podem dar e por isso, *“... fazemos esses acordos de médio, longo prazo, onde ficam logo estabelecidos os limites do que podemos atribuir. Isso tem uma vantagem para nós, que orçamentamos logo para cada ano o que vamos gastar e para a universidade tem a vantagem de saber com o que pode contar...” (P2).* Por outro lado, a fundação refere que tem que contactar as IES porque parece que *“... há um pudor vou chamar-lhe assim, em pedir dinheiro, parece que é assim um bocadinho vexatório...” (P3),* admitindo ao mesmo tempo que também não existe muita publicidade da sua instituição e daí também não haver muitas IES que a conheçam. Refere que nos contatos que fez, algumas IES nem sequer responderam à oferta de apoio, enquanto que outras *“... ficaram até surpreendidos por haver um mecenas como a fundação a fazer este trabalho dentro da própria universidade (...) mas há outras universidades, conheço pessoas da (universidade) mas não nos contactam, poderíamos não poder ajudar mas não temos eco...” (P3).*

Da parte das entidades bancárias, existem benefícios financeiros e não financeiros. Os benefícios não financeiros são “...vantagens do ponto de vista também do conjunto de dispositivos que colocamos e os TPA de fazer os pagamentos automáticos com um preço diferenciado de colocar as ATM nas escolas, que um ATM, parecendo que não, tem um custo de manutenção elevado e nas escolas nem sempre são rentáveis...” (P1). As entidades bancárias integram um conjunto de estágios, profissionais e curriculares, para os alunos, mas em áreas específicas, que têm a ver com a atividade do banco como gestão, economia, direito, psicologia. Outros benefícios desta categoria são a entrega de equipamentos, computadores, mobiliário, a existência de agências universitárias nos campus, às custas do banco. Ainda facultam profissionais para falarem sobre determinados temas ligados à atividade do banco, “... um profissional nosso, qualquer, um especialista em mercados ou assim, ir explicar alguma coisa aos alunos, a nossa área de recursos humanos tenta explicar a melhor forma de estar numa entrevista, de preparar um currículo, de ajudar os finalistas.” (P2) Visitas guiadas à sede do banco, dias abertos, apresentação das carreiras possíveis dentro de um banco e “... para explicar o que é um banco, um estudante de economia e gestão, acho que é um bom complemento à formação e por outro lado dar a conhecer as oportunidades que existem no banco, obviamente também com o intuito de atrair os melhores alunos, é uma relação win win” (P2).

Benefícios financeiros consistem em bolsas para os estudantes, patrocínios de congressos ou conferências, apoio a projetos de investigação ou cátedras. A fundação concede somente benefícios financeiros.

As entidades bancárias concedem prémios de investigação, onde é definido “... o montante, definimos quantos prémios vão ser dados, em que áreas e as universidades escolhem os vencedores e depois há uma cerimónia de entrega” (P2). E depois apoiam também projetos pontuais como a recuperação de edifícios ou uma cátedra em determinada matéria. A fundação financia projetos de investigação e patrocina eventos como conferências e projetos avulsos.

Nas bolsas concedidas aos alunos, “... seja bolsas para estudar no estrangeiro, sejam bolsas sociais...” (P1), as entidades bancárias começam a ter atenção à necessidade de afetar “... parte da verba para os alunos mais carenciados e por isso nos últimos protocolos temos procurado incluir essa vertente ... “ (P1). A mesma preocupação é manifestada pela fundação, que atribui bolsas aos alunos de 1º ciclo, a cerca de 25 alunos por ano, mas “... o objeto da nossa fundação não é de solidariedade e nós apoiamos a

consciência social, alocámos um aparte da verba das bolsas porque é necessário, temos alunos que têm sérias dificuldades, pegamos numa parte da verba, deixou de estar alocada às bolsas e passou para a consciência social, mas não é nosso objeto” (P3).

Na fundação, “... a seleção (dos alunos) é feita de acordo com aquilo que nos parecem os trabalhos mais interessantes...” (P3), os membros da direção da fundação fazem parte do júri, onde estão integrados também professores da especialidade dos trabalhos apresentados. Estes membros não conhecem nenhum aluno, tendo em conta, para a escolha dos alunos, fatores como o rendimento e o mérito do trabalho, “... também tem a ver com a qualidade dos trabalhos, mas selecionamos percentualmente com o número de alunos que vão concorrer. Imagine, se há dez alunos de humanidades e há seis de científico tecnológico, vamos se calhar selecionar mais alunos das humanidade (...) há sempre algum grau de subjetividade...” (P3).

Apesar de as IES terem liberdade para aplicação das verbas que lhes são entregues, as entidades bancárias procuram que “... as verbas sejam alocadas àquilo que consideramos que é mais relevante e que se enquadra no posicionamento com que queremos ser reconhecidos como banco de apoio ao ensino superior...” (P1) e “... se nos disserem que é para pagar salários dizemos que não.” (P1). Nos convénios estabelecidos existe uma comissão de acompanhamento, com uma pessoa de ambos os lados, em que se definem os objetivos. Requerem relatório da aplicação dos fundos entregues.

Perante a questão de quanto representa o benefício entregue às IES para as entidades doadoras, foram obtidas respostas diferentes. Assim, um dos bancos não quis precisar o valor mas referiu que “... é uma ínfima parte dos custos assumidos pelo investimento (do banco) para o seu normal funcionamento, nessa perspetiva é uma ínfima parte, em termos de investimento face ao risco depois de ter o retorno, é um investimento significativo...” (P1) e por isso é necessário algum tempo de permanência com a escola para existir o retorno do investimento realizado. Os valores entregues, para o orçamento das escolas representam “... uma ínfima parte do orçamento das escolas, não tem expressão. A participação (do banco) no ensino superior não se pode considerar uma receita própria, não dá para isso...” (P1). O outro banco refere que “...70 a 80% da nossa responsabilidade social é dirigida ao ES e ao conhecimento...” (P2) e que foram investidos “... 5 milhões de euros por ano nas universidades e apoiamos desde bolsas, projetos de investigação” (P2), que correspondem a 5% do orçamento do banco. As duas

entidades bancárias têm uma componente de responsabilidade social. Em relação à fundação, do seu rendimento anual,

“... só podemos aplicar um décimo, é o que diz a lei, se aplicarmos mais do que isso tiram-nos a utilidade pública e depois desse décimo, dois terços têm que ser efetivamente para esses objetivos, para a prossecução dos objetivos da fundação, dos estatutos, que é o apoio à investigação e tudo isso, nós somos muito limitados ... a fundação tem muitos pedidos mas mais a nível de instituições de alunos, que é onde não podemos ir... não podemos avançar daquilo que temos definido. e se tivemos definido o nosso orçamento em novembro, às vezes as pessoas a meio do ano vêm-nos falar e nós... e se tivermos a verba com protocolos a três anos, temos que gerir tudo isto e não podemos estar em todo o lado, vamos estar numa pequena parte, num nicho muito pequeno.” (P3).

As parcerias entre banco e universidades surgiram há cerca de duas décadas. Os bancos dão preferência a acordos com prazos maiores (entre três e cinco anos), por forma a terem o retorno do investimento, porque

“... quanto maior é o prazo mais fácil é atingir o break even do investimento porque os alunos do 1º ano nós damos tudo por isso não há grande retorno daquele investimento e ... à medida que forem saindo é que sim... vão gerando proveito capaz de cobrir todo o investimento feito numa fase inicial, os cartões não são baratos (...) por isso toda essa componente tem custos que depois têm que ser cobertos no normal relacionamento com os estudantes conosco...” (P1),

embora não existam mínimos e máximos. Existem até contratos de um ano, mas o banco procura que *“... não haja contratos de um ano porque todo o investimento que fazemos depois se deixa de haver protocolo no ano a seguir lá se vai o investimento que fazemos...”* (P1). O contrato é celebrado preferencialmente no início de um mandato de um reitor, para que não seja passado o compromisso ao seguinte. Os bancos querem uma relação de exclusividade, querem projeção e querem ser integrados nos eventos da vida académica. Foi a concorrência entre bancos que iniciou a existência de concursos deste género e o que dita a escolha *“...são regras de mercado, o que dita a escolha da escola é puramente regras de mercado... não há interferência política nesta questão”*(P1).

Ambos os bancos contratam alunos todos os anos, mas o número é muito variável e depende da dinâmica do banco e da conjuntura económica do país. Num dos bancos é referido que quase todos os estágios começam na área comercial e depois é um processo ascendente.

Do ponto de vista comercial, as entidades bancárias pretendem “... o *mais cedo possível conseguir estabelecer uma relação comercial e emocional com os estudantes... damos benefícios à escola e damos benefícios aos clientes da escola...*” (P1). As entidades bancárias emitem o cartão de estudante com conta bancária associada ou não. O aluno é duplamente cliente no caso de aceitar – banco e IES. No início as entidades bancárias emitiam apenas os cartões, “...*não nasceu com este formato, foi evoluindo até chegar a este formato tanto que ao princípio nem existiam concursos...*” (P1), mas depois, da observação da vida das IES, a relação foi aumentando, assim como a extensão da ação dos bancos nas IES.

As entidades bancárias pretendem chegar aos estudantes. O apoio às IES enquadra-se na responsabilidade social dos bancos, além da emissão dos cartões, aproveitam algumas ocasiões para publicidade. Assim, nas conferências querem a imagem institucional do banco presente, se forem conferências onde seja relevante a participação da entidade, poderem ter espaço para que um técnico da entidade possa contribuir com a exposição de um dado tema, “... *no caso de haver remodelação de uma sala que se passe a designar sala do banco, ... ter uma abordagem comercial dentro da escola, que nos dêem essa autorização, montar um stand e permitam o contacto com os estudantes...*” (P1). A utilização do circuito de e-mails para o envio da comunicação para os estudantes. Os bancos estão atentos aos focos de empreendedorismo, uma vez que “... *só se houverem empresas é que existem empregados capazes de auferir rendimento e tornarem-se clientes (...). Por isso essa relação, esse apoio financeiro procuramos que tenha sempre esse retorno, mas depois varia de escola para escola.*” (P1).

No caso da fundação, quando patrocina algum evento, deseja que o seu nome apareça no mesmo, por forma a “... *continuar uma vontade do fundador...*” (P3). O objetivo da fundação ao conceder os apoios a estudantes e eventos é o estatuto de utilidade pública: “... *os nossos interesses podem ser benefícios fiscais, hoje em dia já não é tão relevante, posso dizer que temos utilidade pública e utilidade pública permite-nos precisamente ter esse benefício fiscal... é uma determinada isenção e que diminuiu muito com este novo enquadramento das fundações...*” (P3). No entanto, apesar de ainda

continuarem à espera deste estatuto, referem que mesmo que não o obtenham, vão continuar a dar apoio ao ES porque “...era a vontade do fundador, é para isso que existe a fundação senão não valia a pena, não há mais nada, não há aqui cargos remunerados, não é para ganharmos dinheiro porque não tem a ver com isso, temos é que geri-lo com cuidado para poder apoiar e aplicar, mais nada” (P3).

Verifica-se, com Froelich (1999) que cada fonte de financiamento é acompanhada por efeitos secundários. Mas, apesar destas iniciativas, o papel destes donativos continua a ser mínimo (Sanyal & Martin, 2006). Cada fonte de financiamento tem o seu incentivo e nicho de oportunidade, mas também carrega constrangimentos e pressões que podem colidir com a autonomia da organização (Froelich, 1999).

D.3 Opinião sobre o Mecenato

O apoio dos ex-alunos à IES onde se formaram é muito bem visto pelos entrevistados, que consideram justa a retribuição à IES pela formação obtida. No entanto, em Portugal, esta cultura de devolução é praticamente inexistente. Assim, um dos entrevistados refere que “... tinha que começar com os ex-alunos das universidades, eles deviam financiar a instituição porque há ex-alunos que hoje em dia são pessoas que têm, para além de serem conhecidas, têm meios para o fazer, mas não fazem, não têm esta perspetiva...” (P3), e pelo facto de a nossa sociedade ainda estar “... muito centrados no eu, na ascendência social, nesse tipo de fatores e portanto a comunidade não é uma coisa... acho que isso era dado pelos ex-alunos porque há ex-alunos e bem colocados em instituições porque fizeram fortuna, eles próprios mudarem isso, poderia começar por aí.” (P3)

Os entrevistados consideram que os motivos de ausência da prática de mecenato em Portugal se devem a fatores culturais. Por um lado, porque as pessoas estão habituadas à proteção do Estado e assim tudo compete ao Estado, embora tal interiorização desresponsabilize os cidadãos e, na falta de uma cultura ativa neste sentido, vai existindo voluntariado, mas “... quando passamos ao tabu dinheiro que também não é abundante na maior parte dos cidadãos, aí a coisa torna-se mais difícil, ou seja, o número de entidades, falando a nível individual com capacidade para se tornarem mecenas é diminuto...” (P1). Por outro, a nível fiscal, existe o benefício das doações mas “(...) para conseguir obter, um bocado à portuguesa, o benefício é preciso estar reconhecido pelo

ministério como entidade com méritos para ter estatuto de utilidade pública para ter acesso ao mecenato por isso acaba também por não ajudar quem quer doar porque também não é fácil...” (P1). O Estado deveria incentivar esta cultura, tendo:

“... aqui um papel que era só de incentivo, qualquer forma de incentivar, as pessoas perceberem que sendo mecenas numa primeira perspetiva, tirarem benefícios disso, a nível de impostos, sendo mecenas ter esse benefício. Mas esqueça porque o Estado relativamente a isso não pretende regulamentar (...) as empresas, quer os potenciais mecenas, ex-alunos, estão muito centrados neles, não quero chamar uma sociedade egoísta, mas a verdade é que é.” (P3).

E. Autonomia

Um dos entrevistados refere que as escolas deveriam ter mais autonomia para procurarem financiamento, pois este é um fator de distinção entre as escolas. Considera que esta competição melhoraria as IES, que assim teriam maior número de estudantes *“...deve haver autonomia nesse sentido e também no sentido de se poderem financiar por outras vias que não o Estado (...) esse autofinanciamento é por via da relação e da relevância que as escolas têm no meio económico, social e por isso devem procurar mecanismos para gerar essa receita...”* (P1) e *“... a relação com as empresas é uma pedra fundamental seja na geração de receita, seja na integração dos alunos também na atividade profissional que ajuda bastante a componente prática...”*. (P1).

F. Conselho geral

Os entrevistados concordam com a presença de membros externos na governança do ensino superior, sendo que duas das entidades têm assento no CG de IES. Referem que apesar de *“... os membros externos ainda não estão sensibilizados o suficiente para terem uma intervenção ativa, por isso, fazem parte dos conselhos mas têm uma intervenção pouco ativa mas isto acho que é um caminho que se está a percorrer e vai ser muito útil para a universidade portuguesa.”* (P2). E que pode ser uma forma de angariar financiamento.

~

Conclusão

Após o caminho investigativo que se realizou e do qual se deu conta atrás, convém relembrar que, no período temporal em que este estudo foi efetuado, no período entre 2012-2015, Portugal se encontrava numa situação económica particularmente grave, que exigiu um pedido de empréstimo pelo Estado português a três organizações, internacionais (FMI, BCE e EU), com a condição de que fosse implementado um programa de ajustamento estrutural pautado por políticas de austeridade, por forma a diminuir a dívida do Estado. A necessidade de diminuição de despesa pública traduziu-se em medidas de política que resultaram em despedimentos de funcionários públicos, cortes salariais e nas pensões de reforma em cortes orçamentais a nível dos serviços sociais do Estado como a justiça, a saúde e a educação, nos diferentes níveis de ensino, com destaque para o ensino superior. Tal facto marca esta investigação, evidente nas palavras dos entrevistados, que sentiram estas medidas na primeira pessoa.

1. Sobre a evolução do financiamento e da autonomia do Ensino Superior

A incursão teórica pelo Estado de Bem-Estar, as políticas educativas, a regulação nacional e internacional, pelo financiamento das IES, pela história, autonomia e missão do ensino superior pretendeu evidenciar que o financiamento não é um ato isolado e está dependente de fatores políticos, históricos, sociais, culturais, relativos a cada país, mas cada vez mais e em crescendo, influenciado pelas organizações supranacionais, num mundo globalizado. Apesar da globalização, as diferenças entre Estados, a sua organização política, têm um impacto direto no financiamento, como vimos no cruzamento entre os modelos de Estado de Bem-Estar e as diferentes modalidades de financiamento nos diversos países.

Na história das universidades, do seu financiamento e da sua autonomia, é possível constatar que a diversificação de fontes de financiamento marca a origem desta instituição, assim como o parco financiamento. Inicialmente, sobre a tutela da Igreja Católica, e apesar da concessão de um grau de autonomia elevado para as IES de então, era nítida a ingerência deste financiador na autonomia das instituições, que ministravam os ensinamentos que este entendia serem adequados. Era também um dos principais financiadores, em conjunto com os estudantes e, em menor grau, outras fontes de

financiamento. Desta forma, a partilha de custos, com maior incidência nos estudantes, também caracterizava as universidades nos seus primórdios.

Quando a tutela das universidades transitou para os emergentes Estados-nação, estes passaram a ser o principal financiador e mais uma vez, as atividades das universidades serviram o interesse de formação de quadros públicos para o emprego do Estado, sendo que a sua autonomia era condicionada por este, assim como o financiamento. Nesta altura, a universidade era uma instituição elitista, destinada a fornecer os altos cargos para a governação e os estudantes pagavam propinas. Embora a diversificação de fontes fosse mais reduzida, a partilha de custos incidia sobre os estudantes. A universidade teve um papel marcante na história dos Estados-nação, como produtora de trabalhadores para o aparelho do Estado.

O ideal de Humboldt inspirou um ideal de universidade, descomprometido de qualquer influência e autónomo para enveredar pela descoberta do conhecimento sem temor de represálias ou consequências, tendo como principal financiador o Estado que garantia a autonomia total da instituição e a liberdade de pensamento, sem interferir nos conteúdos pedagógicos nem na investigação. É preciso notar que a universidade humboldtiana, como referiram McNeely (2002) e Nybom (2003, 2007) era altamente elitista e, embora Humboldt não tenha atingido totalmente as suas aspirações em face do governo de então, deixou um legado do que deve ser uma universidade, em termos de autonomia, produção e transmissão de conhecimento, de liberdade de pensamento. A universidade norte americana introduziu o conceito de democratização no acesso e a internacionalização.

No surgimento e vigência do *welfare state*, no pós-guerra, no ciclo virtuoso, nos gloriosos 30 anos, viveram-se tempos ímpares de expansão e financiamento. A massificação do ensino superior deveu-se à influência da economia política e das teorias do capital humano, que associaram o nível educativo ao nível de remuneração e qualidade profissionais, a nível individual, e ao desenvolvimento económico, a nível social. Quando emergiram os direitos sociais e se idealizou o Estado enquanto provedor do bem-estar dos cidadãos e garante desses direitos, a educação surgiu como um direito em si mesmo e como uma ferramenta necessária à compreensão do exercício dos direitos e de uma cidadania plena. Para além disso, a consideração da igualdade de todos os cidadãos, sob a alçada de organizações supranacionais, independentemente do seu nascimento e com direito a usufruir de iguais direitos, entre os quais a educação em geral e o ensino superior

em particular, conduziu à sua democratização e à expansão das suas bases de recrutamento. Em face de todas estas condicionantes, o Estado assumiu o financiamento quase total, em quase todos os países, do ensino superior público. A autonomia do mesmo existia, mas estava relacionada com o alinhamento com os objetivos nacionais de desenvolvimento de cada país e da necessidade de quadros formados que cada país tinha (Cabrito, 2002; 2011 a). O financiador principal era assim o Estado, o que se traduzia, em termos de autonomia, num alinhamento das IES com os objetivos de atuação das IES, sendo um grau de autonomia relativa, condicionada.

Após a 2ª GM, nasceram uma série de instituições supranacionais (ONU, OCDE, OMC, BM, FMI), cujo objetivo, em traços gerais, seria a criação de condições nos vários países para que não ocorresse outro conflito na mesma escala e com a mesma devastação. Foram definidos direitos humanos universais e foram dadas ajudas para a reconstrução dos países afetados pela calamidade. A ideia central destas organizações era também a cooperação entre os países, através do estabelecimento de relações de parceria, comerciais, de cooperação e como prevenção de conflitos entre os mesmos, bem como prestar auxílio ao desenvolvimento social e económico dos países mais desfavorecidos. A educação e o ensino superior foram destacados por estas organizações como essenciais para garantir os direitos dos cidadãos, um desenvolvimento sustentado e uma democracia participativa. Um efeito de contaminação (Barroso, 2005, 2006b) positivo e desejável e que foi reproduzido nas Constituições de vários países, como o nosso, que postulava todos os níveis educativos como um direito e com um progresso tendencialmente gratuito.

Com o advento da modernidade e da globalização, ocorreu a universalização dos sistemas de ensino superior mas, simultaneamente, do agravamento das condições económicas em face da expansão das áreas de bem estar do Estado a uma população cada vez maior e com maior longevidade, tendo emergido o termo “austeridade” para caraterizar as novas tendências que procuram a poupança dos Estados e a sustentação financeira dos mesmos, através de cortes orçamentais para determinadas áreas e da contenção da despesa pública. No entanto, há que salientar que as áreas afetadas por estes cortes constituem opções políticas, relacionadas com as ideias que os governos assumem em relação à educação enquanto bem público ou bem privado e em relação às prioridades de desenvolvimento económico e social (Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009). No entanto, com o advento da corrente neoliberal, parece que a economia e o mercado, prevalecem sobre todos os outros setores (Eikenberry, 2009). Por um lado, aparentemente, poderia fazer

sentido, na medida em que a maioria dos empreendimentos que se pretendem realizar necessitam de meios económicos e de sustentabilidade financeira. Mas, por outro lado, os cidadãos precisam de condições de qualidade de vida para poderem gerar riqueza e ter condições para se desenvolverem integralmente como indivíduos em todos os aspetos da sua vida. Se os cortes são generalizados para áreas sociais, como é possível garantir uma sociedade em que todos tenham iguais condições de desenvolvimento? O sistema universalista de bem estar provia a todos os cidadãos de igual forma mas, atualmente e sobre a influência da corrente neoliberal, os estados assumem cada vez mais um carácter residual de bem estar, sendo os benefícios seletivos para determinadas franjas da população, mediante comprovativo da necessidade (Cox, 1998).

As mesmas organizações supranacionais que advogaram a educação e o ensino superior como direitos e tendencialmente gratuitos são as mesmas que atualmente advogam a necessidade de alocar menos financiamento estatal para as modalidades de ensino superior, embora salientando a sua importância para o desenvolvimento económico e social, para a expansão da apelidada sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento. A responsabilidade desta necessidade passou para os cidadãos e, neste contexto, o ensino superior começou a ser considerado como essencial para desenvolver competências de empregabilidade nos indivíduos que, por sua vez, devem procurar o máximo de competências para que possam competir no mercado de trabalho e serem cada vez mais empreendedores. Neste sentido, a partilha de custos recai sobre aqueles que são considerados os principais beneficiários do ensino superior, configurando uma classificação de bem privado a esta modalidade.

Desta forma e em face da retração do Estado em prover as necessidades de procura, emergiu o setor privado, disponível para quem o consiga pagar, em modalidades cada vez mais diferenciadas, embora em alguns casos, com motivos questionáveis, que estão para lá da missão de ensino e difusão de conhecimento, inseridos num contexto de mercado que procura a expansão e o lucro. A questão da igualdade de oportunidades passou a ser uma questão individual, ou seja, é o indivíduo que tem que garantir as suas oportunidades e a tónica da educação passou do desenvolvimento holístico do indivíduo para um mecanismo de formação de competências, deslocando o foco do ser humano para o indivíduo em contexto de mercado de trabalho, sendo que o indivíduo forma-se para que possa trabalhar.

No contexto da globalização, o mundo está cada vez mais homogéneo e, sob a alçada das organizações supranacionais parece tornar-se cada vez mais indistinto. No entanto, apesar das inúmeras diferenças entre as várias nações, o repto da diversificação e da partilha de custos foi disseminado. O argumento da diversificação de fontes de financiamento surge porque existem outras áreas de bem estar que competem e que são mais prementes e, como dizem Johnstone e Marcucci (2010), o ES consegue sempre uma forma de angariar receitas que as outras áreas públicas não conseguem. Ao mesmo tempo, encontramos-nos perante um paradoxo de que os cidadãos são as vítimas. Durante décadas, foi inculcado nos cidadãos e na sociedade a necessidade de ensino superior enquanto forma de realização pessoal e profissional, de ascensão social e de melhores salários, de uma sociedade mais desenvolvida, necessidade provida, garantida e financiada pelo Estado, enquanto direito social, para umas décadas depois o Estado anunciar a sua demissão de financiador e provedor, mantendo esta necessidade e o carácter de direito, mas agora a cargo do indivíduo.

A União Europeia, o processo de construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior e, posteriormente, o Processo de Bolonha, são dimensões políticas e educativas que não deixando de conter objetivos nobres de harmonização e mobilidade internacionais, mais uma vez vão desembocar em objetivos económicos relacionados com a competição e com a empregabilidade, atrás de um discurso de maior autonomia para o estudante, mas ao mesmo tempo consentâneos com a formação de indivíduos empreendedores como se pretendem as IES atuais. Como se verificou, a reformatação dos cursos de licenciatura retirou tempo de permanência e vivência académica aos estudantes, apressando a sua formação para o mercado de emprego, com prejuízo na formação de destrezas sociais e no desenvolvimento de um conhecimento mais profundo embora, também como se verificou, ironicamente, o mercado de trabalho ainda continua a preferir as anteriores formações. Como foi referido, esta reorganização implicou uma poupança substancial para os cofres públicos na alocação de financiamento para esta modalidade, o que é consentâneo com as prerrogativas das organizações supranacionais.

Em Portugal, nos anos de 1990, foi solicitado aos estudantes o pagamento de propinas para frequência no ensino superior que, mesmo com o sistema de ação social, afasta de determinadas franjas da população a ideia de opção por este nível de ensino. Os estudantes podem ter direito a bolsa, mediante comprovativo da necessidade da mesma, configurando, nesta modalidade, o carácter residual de bem estar do Estado português.

Uma década depois é promulgado o RJIES que, em linha com estas organizações, com o processo de Bolonha e com a demissão de financiamento do ensino superior por parte do Estado, promove a entrada de *stakeholders* externos no governo do ensino superior, ainda que em minoria, mas com expressão e com competências de governo, promove financiamento competitivo para as IES mais capazes de angariar fundos e torna facultativa a participação do estudante nos órgãos de decisão das IES. O governo português assume assim uma opção política clara que incide na patilha de custos e na diversificação de fontes de financiamento. Aos estudantes foi exigido financiamento mas foi-lhes retirado tempo e capacidade de decisão dentro das IES, sendo desta forma cada vez mais, considerados como clientes, a quem é oferecido um produto acabado e não construído, um curso de formação para um emprego, competências para potenciar a sua empregabilidade. Como se o ensino superior fosse um estabelecimento comercial, com competências na montra, e os estudantes fossem “às compras” e escolhessem as competências que entendem necessárias para a sua formação e garantia de empregabilidade.

No entanto, verificou-se, no caso português, em linha com as tendências internacionais, que esta partilha de custos, que se traduz num aumento de propinas para estimular o financiamento, a equidade e a eficiência teve como consequência uma substituição público-privada (Carpentier, 2012, 2015). Assim, as propinas enquanto substituição da quebra do orçamento público somente transferem recursos, sem muito impacto na qualidade ou na participação, facto que contradiz a lei das propinas, que estipulava que este rendimento, considerado como receita própria das IES fosse aplicado no ensino e aprendizagem dos estudantes. Ao invés, na grande maioria dos casos, este rendimento substitui a parte do orçamento de Estado que foi retirada às IES.

2. Sobre a Investigação

Foi possível verificar que a autonomia, o financiamento e a missão do ensino superior estão intimamente relacionados. O financiamento condiciona a autonomia e a missão. O grau de autonomia condiciona o grau de cumprimento da missão, mas esta só é possível de realizar se existirem meios financeiros. A relação entre estes três elementos pode ser expressa num triângulo escaleno, com os três lados geometricamente diferentes, que traduz a influência de cada elemento sobre o outro. Por sua vez, as IES estão inseridas

na base do triângulo de Clark, num triângulo de influências. Embora o triângulo de Clark (1983) também pudesse ser escaleno ao invés de equilátero, dado que a influência do Estado sobre as IES ainda é superior à do mercado e dos utilizadores. Assim, conforme a Figura 1:

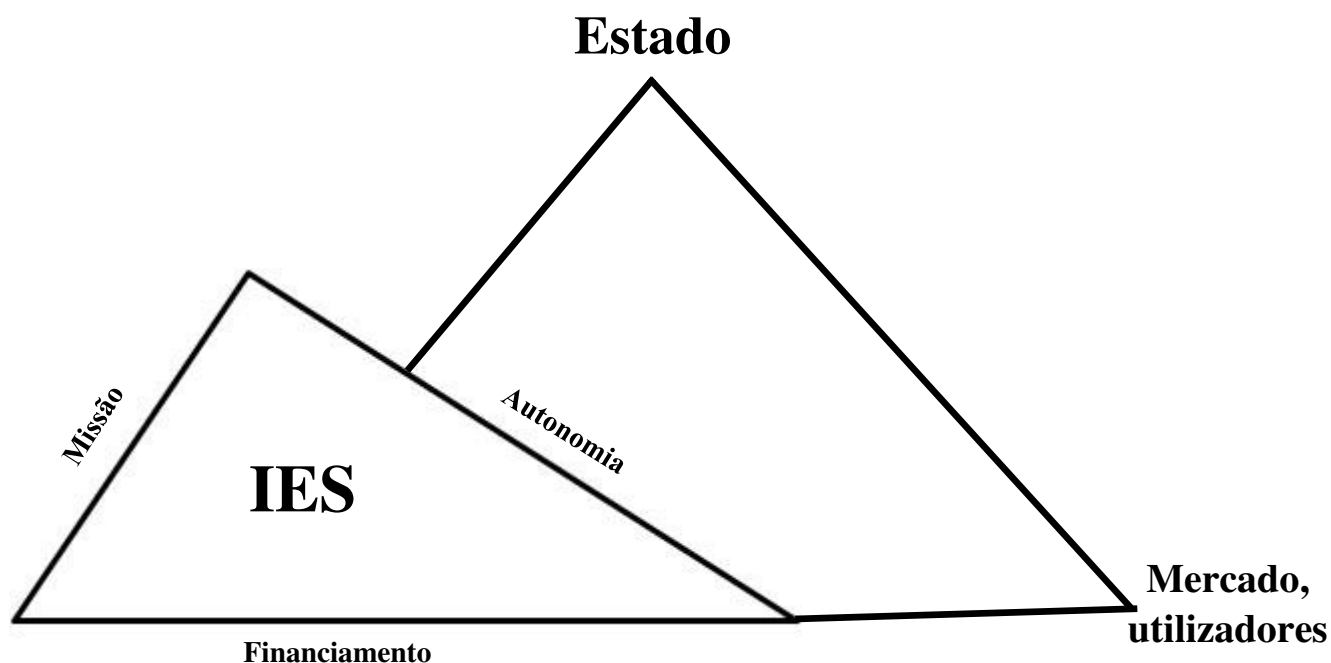


Figura 1: Triângulo do funcionamento das IES enquadrado no triângulo de Clark (1983) (elaborado pela autora, a partir de Clark (1983))

Os cortes de financiamento no ES repercutem-se, como se verificou, com alguma severidade para algumas IES. Outras, apesar de maior facilidade em angariar receitas próprias, nomeadamente através dos estudantes, também se viram na necessidade de fazer poupanças, por estarem inseridas no domínio público e sujeitas às leis de contenção orçamental. Estas poupanças verificam-se um pouco por todo o mundo, como vimos com Johnstone e Marcucci (2010) e Marcucci e Johnstone (2007) e traduzem-se na redução do horário de funcionamento das IES, com poupança a nível de eletricidade e água, na redução das ajudas de custos para os docentes, na reforma de docentes mais antigos, com uma remuneração mais elevada e a sua substituição por assistentes ou bolseiros, com remuneração mais baixa ou não substituição, o que faz com que muitas IES se debatam com falta de pessoal, não realização de obras necessárias à manutenção e conservação do património das IES, aquisição reduzida e falta de atualização dos equipamentos, o que

faz com que, por vezes, os estudantes tenham equipamento mais desenvolvido do que as IES, a redução dos contratos *outsourcing* como a segurança, a limpeza, etc., cortes nas publicações em revistas científicas, medidas que, como se verificou, não têm um grande impacto no total do orçamento, com exceção das medidas que se referem à redução de pessoal, a maior despesa das IES, mas que têm impacto no quotidiano das IES. Por exemplo, a falta de segurança provocou um aumento nos furtos em algumas instituições. A falta de atualização de equipamentos pode prejudicar o ensino/aprendizagem, assim como a redução do pessoal docente e o aumento do número de estudantes por turma, que, simultaneamente, torna impraticável as disposições de Bolonha relativas à autonomia do estudante e a um ensino centrado no estudante. Para além disso, os docentes não podem dedicar tanto tempo nem têm outros meios para realizar investigação, prejudicando esta área. A atratividade das IES também fica prejudicada pois, não podendo realizar obras necessárias de manutenção, faz com que o aspeto destas instituições se vá degradando, o que não favorece a sua imagem.

A presente investigação colocou em evidência a clara desvantagem do subsistema politécnico em relação ao subsistema universitário. Para além de algum estigma social, que prefere a universidade ao politécnico, este último tem, em regra, menor número de estudantes o que, à partida, implica menor financiamento do orçamento do estado, uma vez que a fórmula de financiamento se baseia maioritariamente neste número. Por outro lado, não pode dar doutoramentos, o que limita possíveis financiamentos adicionais que pudessem receber por esta via, através das propinas dos alunos. Não possui centros de investigação associados, sendo que estes centros se encontram no subsistema universitário, tornando mais improvável o sucesso nas candidaturas aos projetos financiados, nacionais e internacionais. São também colocadas as mesmas condições de formação aos docentes, que têm que fazer os seus doutoramentos no subsistema universitário. Finalmente, verificou-se que os patrocinadores, por variadas razões, procuram instituições com maior visibilidade e maior número de estudantes, dando preferência ao subsistema universitário. Verificou-se, como Ball e Youdell (2007) referiram que a filantropia, as ajudas e os subsídios na área da educação muitas vezes, só servem para acentuar desigualdades, dado que as IES mais desfavorecidas têm menos sucesso na mobilização da filantropia, e que esta vem com influências associadas. Para além disso, este subsistema encontra-se também em desvantagem em relação à capacidade de diversificar as suas fontes de financiamento e de conseguir financiamento

adicional externo, sendo prejudicado mais uma vez a nível de financiamento estatal, uma vez que, por lei, é atribuído financiamento adicional às IES que consigam angariar maior financiamento externo.

2.1 Problemática e objetivo da investigação

No início da presente investigação propus-me a clarificar de que forma os dirigentes das IES (reitores/presidentes/diretores das unidades orgânicas/presidentes ou membros dos Conselhos Gerais) interpretam a autonomia universitária e procuram fontes alternativas de financiamento, no mundo empresarial ou da filantropia, por forma a compreender a política de diversificação das fontes de financiamento das IES portuguesas.

Os representantes das IES que foram entrevistados interpretam a autonomia como parte essencial e integrante daquilo que é uma IES, em todas as suas vertentes, pedagógica, administrativa, patrimonial, e acima de tudo, por condicionar todas as outras, a autonomia financeira. Apesar de o ensino superior estar no Estado e de ser uma entidade com autonomia diferente de todas as outras entidades do Estado, porque mais ampla e mais livre, verificou-se que o exercício da autonomia é condicionado por fatores políticos que determinam as condições económicas e legais, mais concretamente, a percentagem de alocação financeira que um determinado governo decide para as IES e a legislação que a condiciona. Tal facto não é alheio à história das universidades e da sua autonomia, uma vez que desde sempre, a autonomia é relativa ao contexto histórico, cultural, social, político e de acordo com a entidade que tutela o ensino superior. Se o financiamento externo pode influenciar a autonomia? Pode. Influenciou desde sempre, mesmo quando as IES estavam dependentes maioritariamente de fundos estatais, estes fundos são alocados desde que as IES se alinhem com os objetivos das políticas nacionais referentes a esta modalidade (Cabrito, 1999, 2002), além de que o Estado tem alguma ingerência nas IES quando impõe determinado tipo de formações como é o caso dos TESPES para o subsistema politécnico, que procuram responder em simultâneo às necessidades educativas e de (des)emprego do país, ainda que o RJIES postule (art. 19º, 2ª a) que as organizações representativas das instituições de ensino superior são ouvidas sobre iniciativas legislativas em matéria de ensino superior e investigação científica, a maioria das IES politécnicas da presente investigação não era favorável a esta medida.

Além disso, a nível de gestão e utilização das receitas próprias, mesmo considerando que Portugal se encontrava numa altura de contenção orçamental, esta regra deveria ser aplicada aos fundos estatais e não aos fundos que as IES conseguem auferir por si mesmas, pois não implicam uma despesa para o Estado. Se as IES têm capacidade de gerar receitas próprias, não é compreensível a ingerência estatal nestas, dado que o próprio RJIES promove a capacidade de angariação de fundos. Desta forma, faz algum sentido aquilo que alguns entrevistados reclamam, um estatuto jurídico diferente para as IES, pois são realmente diferentes de outros organismos do Estado, essencialmente na sua capacidade autónoma, no trabalho que desenvolvem e na capacidade que têm de gerar receitas, distintas da maioria dos órgãos de Estado que, com maior ou menor autonomia, não recebem e formam estudantes nem geram as receitas que o ES consegue.

Devido ao contexto de retração económica, as leis de Estado prevalecem sobre as leis específicas do Ensino Superior, criando uma situação de sobreposições legais e incongruências, que dificultam a atividade das instituições e a atividade dos seus dirigentes, que se vêm limitados na sua capacidade de planeamento e realização, traduzindo-se num grau reduzido de autonomia real (Berdhal, 1990). No entanto, simultaneamente, está consagrada maior autonomia na legislação mas que se traduz num aumento de prestação de contas das IES perante o Estado, tornando assim evidentes os paradoxos da autonomia, e assim, a um aumento na autonomia corresponde a um aumento de instrumentos de controlo, combinando regulação e desregulação (Christensen, 2011; Berdhal, 1990). Ficou evidente o outro paradoxo da autonomia, em que a diminuição de financiamento público e a necessidade de procurar e diversificar as fontes de financiamento, coloca a autonomia e o carácter desinteressado do ensino e da investigação em questão e em perigo, pois os resultados científicos são agora considerados como oportunidades de competitividade em vez de servirem o interesse público de forma desinteressada, sendo que no contexto de comercialização e mercadorização do ensino superior, a liberdade académica e a autonomia que foram marcadas pela luta contra a ingerência do Estado, falharam no sentido da complacência com a intervenção do mercado (Lynch & Ivancheva, 2015).

O impacto do financiamento externo na autonomia das IES está dependente de fatores como o grau de necessidade de financiamento das IES, que por necessidade de sobrevivência podem envolver-se em atividades que descaraterizem ou induzam a um deslocamento da sua missão. Está dependente também dos dirigentes e da política da

Academia relativamente à aceitação ou não de determinadas fontes de financiamento e das suas implicações. Os representantes das IES deste estudo parecem estar bem conscientes no sentido de não colocarem os valores comerciais acima dos académicos, quando recusam determinados patrocínios que pretendem impor condições de utilização de espaços ou produtos que nada têm a ver com os valores académicos.

Verificou-se que os representantes das IES começam a desenvolver e a incorporar a cultura de diversificação e de atenção ao mercado e aos consumidores, na medida em que começam a solicitar patrocínios para obras e equipamentos, para manutenção dos edifícios, para o apetrecho de laboratórios, para aquisição de livros, quando solicitam estudos de mercado antes de abrirem determinadas formações, começam a desenvolver ações junto dos *alumni*, embora esta contribuição seja também variável entre as IES e as áreas científicas e também esteja dependente do sucesso do emprego destes, uma vez que apenas podem contribuir aqueles que se encontram numa situação económica favorável. É curioso verificar que os *alumni* não foram referidos pelo subsistema politécnico. Existe aqui uma questão de justiça social que é o facto de estes *alumni* já terem contribuído para o ensino superior, seja através dos impostos pagos pelas famílias na altura que eram estudantes e das propinas que pagaram e também dos impostos que pagam atualmente. No entanto, pode considerar-se uma externalidade positiva social e individual, o facto de um individuo querer contribuir para algo que contribuiu para a sua qualidade de vida atual. Se a riqueza se encontra distribuída de forma desequilibrada, pode haver um papel para quem tem maior riqueza, trazer algum equilíbrio para esta situação, não por uma questão de moral mas por uma questão social, na linha da sociedade de bem estar definida por Santos (1999), que atua na ausência da atuação estatal.

A maioria dos entrevistados alinha-se com o discurso economicista neoliberal, como descrito por Johnstone et al. (2008), no sentido de que deve de existir uma contribuição privada do estudante, tanto como fator de responsabilização, como pelo facto de a situação económica do país não permitir e pelo fator determinante de que as propinas constituem, depois do orçamento de Estado, a maior fatia de orçamento das IES públicas. As propinas devem existir mas, todos salientam, acompanhadas de um sistema de bolsas e ajudas sociais eficiente. Os entrevistados colocam a equidade não a nível do acesso mas a nível da frequência, pois consideram que os impostos de todos, mesmo os que não frequentam o ensino superior que são a maior parte, financiam grande parte do ensino, e por isso deve existir uma contribuição privada do estudante. Uma minoria de

entrevistados é contra a existência de propinas pelo facto de colocar em questão a igualdade de oportunidades no acesso, pois a existência de uma taxa, condiciona logo à partida o acesso ao ensino superior. Verifica-se que, a nível de opinião e de legislação, a partilha de custos está presente e é aceite até como uma inevitabilidade. No entanto, na prática, o estudante é obrigado a pagar a propina para concluir o grau de estudos mas o sistema de bolsas é descrito como insuficiente, ineficiente, começando a haver casos de alunos que desistem do ensino superior por não conseguirem pagar as propinas ou se trabalham para pagar não conseguem terminar os seus estudos. Esta situação é mais referida e alarmante a nível dos institutos superiores politécnicos. A situação que existe em Portugal configura uma das oposições à teoria da partilha de custos enunciada por Johnstone (2004), a oposição estratégica, que considera que, em teoria, a partilha de custos pode aumentar as receitas do ensino superior, onde os governos aumentam a propina sem a devida ajuda aos desfavorecidos. Assim, em Portugal, neste momento, a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior não está garantida, o que entra em contradição não só com a aplicação ideal da ideia da partilha de custo mas com a própria Constituição da República Portuguesa, quando, no artigo 76º, (Universidade e acesso ao ensino superior), postula que (1) “ *O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.*”

As IES integrantes neste estudo também demonstraram o que Hearn (2003), referiu em relação aos esforços no sentido da diversificação de fontes, que não devem servir somente para financiamento, mas também para gerar novos retornos em rede, financeiros ou não, a curto ou a longo prazo e as iniciativas neste sentido parecem ser compatíveis com critérios relativos à missão, aos propósitos culturais e estratégicos das IES. Algumas IES revelam a sua preocupação de estar ao serviço da comunidade onde se inserem, através da cedência de espaços e serviços, a nível gracioso, mas também estabelecem redes de cooperação no sentido de arranjam locais para os estagiários completarem a sua formação, e desta forma as IES têm um papel na comunidade, consciência social, ao mesmo tempo que também conseguem os seus objetivos e se dão a conhecer.

Em relação à questão de partida, o papel que a diversificação das fontes de financiamento poderá desempenhar no futuro do ensino superior português, a partir da

consulta e análise da legislação sobre a regulação do ensino superior, a nível da sua autonomia, governo e financiamento, verificou-se que esta legislação incentiva, em crescendo, a capacidade das IES angariarem fontes de financiamento diversificadas, mediante a atribuição de financiamentos competitivos tendo, entre outros, este elemento como critério para a sua atribuição. Tal facto pode conduzir a um agravamento da desigualdade entre as IES dado que as instituições com menores recursos têm menor capacidade. Verificou-se que, do lado dos patrocinadores, a tendência é para escolher IES com maior projecção, maior visibilidade, maior número de estudantes, seja para ter um melhor retorno do investimento realizado e uma publicidade mais abrangente em termos de número de pessoas, como nos bancos, seja para obter um estatuto de mecenas ou de utilidade pública, por forma a ganhar visibilidade. Quem é patrocinador e pretende alguma publicidade, associar-se-á sempre a instituições que conduzam a uma maior visibilidade, por forma a conseguirem alcançar maior número de pessoas ao menor custo. As entidades bancárias atribuem metade do financiamento aos institutos politécnicos em relação às universidades. Desta forma, a legislação não protege as IES com mais dificuldades, mais pequenas, ao contrário, fomenta a competição. No entanto, como vimos, a competição para ser justa, tinha que decorrer em condições iguais de partida para todas as IES. Tal não acontece na realidade e as que se encontram em situação mais desfavorecida, tendencialmente tenderão a ficar pior.

2.2 Questões orientadoras

Em relação às questões orientadoras da investigação foi possível obter as seguintes respostas:

a) Quais as políticas de financiamento do ensino superior público português nas últimas décadas?

As políticas de financiamento desta modalidade nas últimas décadas caracterizam-se por um incentivo crescente tanto à partilha de custos como à diversificação de fontes. A partilha de custos começou na década de 90, com a introdução das propinas, a diversificação começou em 2003, quando foi postulada a atribuição de financiamento competitivo para as IES que conseguissem mobilizar mais receitas alternativas. Johnstone (1998, 2002) refere-se a uma partilha de custos justa quando acompanhada de um sistema de ajudas eficiente. Apesar de não ser aqui o lugar para a discussão deste tema, saliento

somente que, a partir das palavras dos entrevistados, tal não é o que se verifica no contexto nacional. Assim, o nosso ensino superior caracteriza-se também por uma fraca promoção da igualdade de oportunidades e de equidade, dificultando o acesso aos oriundos de meios económicos mais desfavorecidos. De salientar também o facto de a receita da propina estar a ser utilizada em muitas situações para cobrir a quebra orçamental do Estado. Tudo aconteceu muito rápido e as IES não tiveram tempo de desenvolver mecanismos que colmassem esta quebra e assim tiveram que utilizar os recursos que possuem para fazer face às suas despesas. Simultaneamente, as IES não podem gastar livremente estas receitas. É compreensível que num contexto de retração económica e de contenção da despesa, não seja possível gastar nem fazer despesa a partir dos dinheiros públicos. Mas as receitas próprias das IES, angariadas além do OE, não são fundos públicos, são fundos próprios que, em autonomia, as IES conseguiram mas, com a autonomia limitada, não as podem mobilizar.

A nível da governança das IES e da autonomia, Portugal acompanha a tendência neoliberal atual dos países da OCDE. Uma autonomia formal, explícita na lei mas que, na prática se depara com diversos constrangimentos que se traduz, como referia Berdhal (1990) numa reduzida autonomia real. A prestação de contas, ainda que necessária traduz o hibridismo (Barroso, 2003; 2006b) em que coexistem estratégias e práticas de controlo, típicas da regulação centralizada, e práticas de descentralização e autonomia, típicas de um processo de regulação pelo mercado (Barroso, 2006b), de que são exemplos as normas de âmbito geral sobreponem-se ao RJIES e a necessidade de as IES terem que comprar através da plataforma da Agência Nacional de Compras, consistindo na separação da propriedade e da responsabilidade das aquisições, na separação entre a política e as operações e a separação do financiamento, das compras e da provisão de serviços, elementos do NPM (Olssen & Peters, 2005).

b) Qual o contributo de cada fonte de financiamento no orçamento total das instituições?

Para além da verba do Orçamento do Estado e das propinas dos estudantes nas mais variadas modalidades de formação (com ou sem atribuição de grau), verificou-se que o peso de outras fontes alternativas de financiamento é ainda muito reduzido no sistema de ensino superior português. As IES que conseguem auferir uma percentagem

superior de receitas próprias conseguem-no porque realizam vários tipos de formação para vários públicos, algumas vezes por iniciativa própria, outras em articulação com as Ordens Profissionais e outras ainda em articulação com as empresas, e assim conseguem uma percentagem elevada de estudantes que pagam propinas. Tal facto reside na atratividade de determinadas áreas científicas, relacionada com aspetos como a empregabilidade e com a atualidade. São áreas como a gestão, as engenharias, a psicologia, a medicina, a docência.

Fazem parte deste grupo também os estudantes internacionais, que pagam propinas e daí alguns entrevistados reclamarem o pagamento do preço total da propina para estes estudantes, pois pode representar uma importante e estável fonte de financiamento, principalmente se for aumentada. Verificou-se que as IES têm mecanismos de procura de estudantes, nacionais e internacionais, mais desenvolvidas do que a procura de outras fontes de financiamento. Algumas IES já dispõem de mecanismos de internacionalização, a nível externo, através da deslocação de docentes para dar aulas nos diversos países e, a nível interno, algumas começam a ministrar aulas em inglês, outras utilizam a denominação da IES também em inglês, o que é permitido pelo RJIES³⁸, desde que se mantenha também o nome em português, outras pretendem desenvolver ferramentas publicitárias em inglês e até a formação na língua inglesa para docentes e funcionários. As IES portuguesas que integraram o presente estudo encontram-se firmes no caminho da internacionalização, para responder às necessidades de preenchimento de vagas devido à diminuição da densidade populacional de estudantes, para o preenchimento de vagas, como forma de receita própria e como forma de projeção internacional.

Todas as fontes alternativas de financiamento são variáveis de IES para IES. Cada fonte pode representar diferentes níveis de rendimentos e por isso não existe uma fórmula para estas fontes de financiamento, uma vez que a capacidade de angariar fundos varia

³⁸ Artigo 10.º - Denominação: As instituições de ensino superior devem ter denominação própria e característica, em língua portuguesa, que as identifique de forma inequívoca, sem prejuízo da utilização conjunta de versões da denominação em línguas estrangeiras; 2 - A denominação de uma instituição não pode confundir-se com a de outra instituição de ensino, público ou privado, ou originar equívoco sobre a natureza do ensino ou da instituição; 3 - Fica reservada para denominações dos estabelecimentos de ensino superior a utilização dos termos «universidade», «faculdade», «instituto superior», «instituto universitário», «instituto politécnico», «escola superior» e outras expressões que transmitam a ideia de neles ser ministrado ensino superior; 4 - A denominação de cada instituição de ensino só pode ser utilizada depois de registada junto do ministério da tutela; 5 - O desrespeito do disposto nos números anteriores constitui fundamento de recusa do registo da denominação.

com a reputação, a dimensão, as áreas científicas que ministra, a zona geográfica onde se insere e, em última análise, da imaginação dos dirigentes, dos docentes e de todos envolvidos nesta procura. Há que salientar a ausência de cultura das IES portuguesas que integraram o estudo neste domínio, da procura de fontes diversificadas de financiamento, aparte os estudantes. Embora a posição das entidades bancárias e da fundação seja antagónica em relação à atitude das IES no respeitante à solicitação de fundos/apoios, esta pode explicar-se pelo facto de os bancos atribuírem montantes financeiros, que podem ser negociados, para além das bolsas e dos prémios científicos e de serem conhecidos, enquanto que a fundação apenas atribui bolsas e alguns patrocínios para arranjos e ainda não é muito conhecida.

É importante relevar que para desenvolver mecanismos de diversificação de fontes, as IES necessitam de investimento e de pessoal para o efeito, o que se traduz num aumento da despesa interna, apesar de existir uma IES neste estudo que conseguiu desenvolver um gabinete para o efeito mas auto-sustentado e uma outra que criou uma *task force* especificamente para concorrer a projetos, mas como dizem os próprios entrevistados, dá muito trabalho e requer investimento. A maioria conta com o trabalho e a dedicação dos docentes, mas o envolvimento neste tipo de atividades pode desviar os professores do ensino e da investigação, muitos já com a carga letiva horária no máximo, e há autores que referem um aumento da competição interna entre docentes (Bok, 2003), devido à facilidade de angariação de fundos por parte de docentes de determinadas áreas científicas em relação a docentes de outras áreas. Além disso, a formação destes professores não contemplou a competência de procura de fontes de financiamento, o que pode induzir sentimentos de alguma frustração se não forem bem sucedidos. Uma vez que a necessidade de fontes de financiamento alternativas parece ser uma tendência em crescendo, para evitar esta deslocação de energia criativa dos docentes, seria talvez mais favorável às IES, desenvolver estruturas específicas para o efeito, que poderiam incluir docentes aposentados, estudantes e que poderiam desenvolver parcerias com outras IES mais ligadas às áreas do marketing e da comunicação, por forma a desenvolverem uma entidade dentro das IES competente e direcionada para este efeito. Dado que o governo, via RJIES, atribui financiamento competitivo às IES mais capazes de angariar mais financiamento, o desenvolvimento destas entidades deveria ser financiada por fundos públicos, por forma a possibilitar às IES partirem para este empreendimento em igualdade de circunstâncias.

Os projetos nacionais ou internacionais, como vimos, são uma fonte de receita limitada no tempo e consignada ao âmbito das ações relacionadas com esses projetos. São importantes e relevantes em termos de desenvolvimento científico, de prestígio e reputação para a IES que consegue esses projetos e em termos de aquisição de materiais e equipamentos para usufruto dos estudantes. Mas para fazer face às despesas das IES e dar alguma margem de manobra em termos de investimentos, não é uma fonte de financiamento que seja constante e passível de resolver os problemas de financiamento das IES. Mais uma vez, são as IES mais prestigiadas e maiores, que conseguem maior número de projetos, pois possuem as infra-estruturas para o seu desenvolvimento, que podem afetar pessoal para concorrer a diversas candidaturas e têm mais projeção. Aparte os overheads dos projetos, que a IES pode utilizar livremente e que na generalidade representam 20% do financiamento total do respetivo financiamento dos projetos, a utilização da quase totalidade desse financiamento está limitada às ações no âmbito dos projetos. Neste caso, há uma grande parcela de autonomia pedagógica para o desenvolvimento do projeto, mas a autonomia financeira, para a IES, resume-se à utilização daqueles 20%.

Em relação às prestações de serviços, muito variáveis de IES para IES, estas não representam ainda uma fonte de financiamento estável nem avultada. Por um lado, as questões levantadas pela Autoridade da Concorrência, relativas à concorrência entre outros prestadores de serviços da mesma natureza e, neste quadro legal, as IES terão pouca hipótese de transformar esta numa fonte de financiamento rentável. Por outro lado, as próprias IES não procuram, na generalidade, lucro por esta via e tendem a desenvolver estas prestações de serviços ao serviço da formação dos seus estudantes. As IES têm autonomia para desenvolver conceitos nesta área mas esta autonomia não é possível de exercer na prática devido a constrangimentos legais. No entanto, seria possível conciliar as duas vertentes e aqui seria importante uma intervenção reguladora do Estado no sentido de definição de fronteiras entre o que cada entidade pode fazer. As IES poderiam ter uma ação nas mesmas áreas dos outros prestadores mas para públicos que estes prestadores não atendem. Sendo que a maior parte das empreitadas comerciais procura o lucro, a tendência é procurar clientes mais bem posicionados economicamente. As IES poderiam intervir em áreas com públicos mais desfavorecidos, em parcerias com o governo, em áreas de proteção e desenvolvimento social. Talvez também pudesse ser criado um estatuto diferente de prestação de serviços dado em contexto de formação. Desta forma,

quem procurasse estes serviços dados pelas IES saberia das condições de formação em que os mesmos são realizados, o que os distinguiria da maioria dos outros prestadores, que não têm este lado formativo. Esta é a área que mais concilia a missão das IES pois tem a ver com a sua atividade (Froelich, 1999) e assim poderiam juntar-se a vertente de formação e ensino para os estudantes e a vertente financeira.

O aluguer de espaços é também uma receita desigual, ou seja, são as IES maiores e com espaços maiores que têm possibilidade de angariar receitas através deste meio. Mas também é uma fonte instável em termos de receitas, a não ser que seja um arrendamento permanente de um determinado espaço.

Em relação ao mecenato, verificou-se o aumento da distância em relação ao conceito original de filantropia, amor ao homem, e um maior desenvolvimento do *filantrocapitalismo* (Barroso, 2014; Eikenberry, 2009) ou do mecenato capitalista. Excetuando os casos raros de indivíduos que dão sem interesse, as restantes formas de mecenato envolvem contrapartidas. Saliento também a existência de uma legislação que garante benefícios às entidades e constitui um incentivo para este tipo de ações. Como se verificou, as entidades bancárias procuram publicitar-se e expandir a utilização dos seus produtos e, ainda que possam oferecer condições mais vantajosas para os estudantes, têm em vista os potenciais futuros clientes que posteriormente terão as mesmas condições que os demais, o que significa um maior lucro futuro. Também atribuem financiamento para determinados projetos, conferências ou cátedras, mas, como os próprios patrocinadores referiram, nem sequer se pode considerar os montantes atribuídos como receita própria pois são pouco expressivos a este nível. De certa forma, as IES são mecenas dos seus mecenas, pois ao abrirem as suas portas, estão também a dar alguma coisa, seja futuros clientes, elementos para a responsabilidade social ou fundamentos para atribuição do estatuto de utilidade pública. Saliento, no entanto, a vontade da fundação de continuar os apoios ao ensino superior, independentemente da aquisição deste estatuto, conforme a vontade do seu fundador.

O mecenato em Portugal não tem uma expressão significativa e não é possível encarar-se como uma fonte estável de financiamento, embora esporadicamente possa trazer alguns dividendos às IES. As razões apontadas foram uma ausência de tradição e cultura relativamente a estas práticas, o facto de a lei do mecenato não ser muito apelativa, a situação económica do país e dos *alumni* não favorecer estas práticas. Verificou-se

também que o mecenato recai mais no lado da procura, em forma de bolsas para os alunos, do que na oferta, para as IES.

No entanto, este tipo de mecenato é condicionado às atividades que estas entidades entendem apoiar. Ou seja, neste caso, a autonomia das IES neste campo está limitada à vontade dos mecenas e o montante atribuído não pode ser utilizado, em autonomia plena pela IES, mas para as áreas que os patrocinadores determinam que seja utilizado, embora as IES possam escolher a forma de aplicação dentro desta determinação, lembrando, como refere Froelich (1999), que cada fonte de financiamento tem associadas vantagens e constrangimentos.

Considerando a Tabela de Webb (2015) anteriormente apresentada, aplicada agora a cada uma das fontes de financiamento possíveis referidas pelos entrevistados das IES:

Tabela 16: Sumário das características das fontes de financiamento referidas pelos entrevistados e efeitos associados

Caraterísticas	OE	Propinas	Projetos	Mecenato	Aluguer espaços	Prestação serviços
Volatilidade das receitas	Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Moderada
Deslocamento da missão	Moderado/Baixa	Baixo	Baixo	Alto/Moderado	Baixo	Baixa
Efeitos nos procedimentos	Estandarização, Prestação de contas	Formalização	Racionalização	Formalização	Racionalização	Racionalização
Efeitos estruturais	Burocrático	Burocrático	Profissionalização	Profissionalização	burocrático	Formas empresariais profissionais
Efeitos na autonomia	Moderado/Alto	Baixo	Baixo	Moderado/Alto	Baixo	Baixo

Elaborado pela autora, a partir de Webb (2015)

c) De que forma o financiamento recebido é distribuído pelas atividades de formação e de ensino?

Dado que o financiamento externo, para além das propinas e do OE não representa ainda uma fatia representativa dos orçamentos das IES, os montantes recebidos são mais aplicados a nível de bolsas para os alunos e em menor grau, em despesas antecipadas de projetos. Outros financiamentos, como os da entidade bancária são aplicados na realização de conferências, workshops, convite a professores estrangeiros. As propinas

dos estudantes são utilizadas, em muitas IES para cobrir a quebra da dotação orçamental e, como se verificou, são aplicadas nas despesas das IES como salários, manutenção, etc.

d) Quais as condições contratualizadas entre patrocinadores às instituições?

Como vimos anteriormente, as “ofertas” às IES dividem-se em benefícios financeiros e benefícios não financeiros. Assim, em síntese, os benefícios financeiros consistem em bolsas para os alunos, patrocínios de eventos, patrocínios para remodelação de edifícios/salas, oferta de equipamento, oferta dos cartões magnéticos aos estudantes, serviço de ATM bancário nas IES de forma gratuita, atribuição de determinado montante por escola (50000 euros por faculdade, 25000 euros por escola de ISP), com utilização condicionada mediante condições acordadas entre o banco e as IES, locais de estágio para os estudantes, possibilidade de emprego para alguns estudantes.

As contrapartidas exigidas pelos patrocinadores são o reconhecimento público do ato de doação, expresso através de um cartaz na altura dos eventos, com o nome da entidade, o nome da entidade na sala/edifício que remodela, uma apreciação dos equipamentos que são ofertados às IES, semelhante a um teste de mercado gratuito, clientes presentes e futuros para os bancos, seja através da abertura e manutenção de uma conta bancária, seja através de empréstimos, acesso aos e-mails dos estudantes para divulgação de publicidade, prioridade na utilização dos espaços das IES, desde que não coincida com a atividade das mesmas, oportunidade de colaborar nas conferências das IES quando o tema é apropriado, benefícios fiscais, reconhecimento da instituição dadora como utilidade pública, presença constante dos bancos nas IES.

e) Como gerem as instituições a sua autonomia num quadro de “abertura” ao financiamento externo?

Esta questão não é de fácil resposta por via do contexto de contenção orçamental, que influencia em grande medida a capacidade autonómica das IES. No entanto, a partir das palavras dos entrevistados, é possível concluir que as instituições defendem a sua autonomia e mostram-se conscientes relativamente aos perigos da ingerência na autonomia do financiamento externo quando recusam patrocinadores que não estão relacionados com a sua área de atividade, patrocinadores que põem em segundo plano as

necessidades das IES e, no caso das IES de medicina, apenas aceitam patrocínios em forma de bolsas para os estudantes, devido a situações menos honrosas que ocorreram no passado, de adulteração de resultados para satisfação de um determinado patrocinador.

2.3 Objetivos da Investigação

Considerando agora os objetivos a que me propus,

a) Descrever as políticas de diversificação de fontes de financiamento das IES

A política de diversificação de fontes de financiamento das IES é ainda muito centrada nos estudantes. Verificou-se a existência de diversos mecanismos e ações de marketing relacionado com a captação de estudantes, como a publicidade das IES através das redes sociais, a presença nas feiras de emprego e em outros eventos, os dias abertos, as deslocações às escolas secundárias, a organização de atividades para receber estudantes do secundário, a intenção de atrair estudantes do ensino profissional e a publicidade para atração de estudantes internacionais expressa na intenção de ministrar aulas em inglês, de utilizar o nome da IES em inglês, de dar formação em inglês aos funcionários. São procurados principalmente a nível dos PALOP, pela questão da proximidade linguísticas, em menor grau na Europa e começa a existir uma expansão para outros países mais distantes entre a América do Sul e a Península Arábica. Como se fossem os descobrimentos portugueses, mas agora com a intenção de trazer os estudantes. As IES deste estudo que conseguem maior receita própria, conseguem-no através da realização de vários cursos de formação, disciplinas avulsas, disciplinas necessárias para ingressar numa determinada Ordem Profissional, cursos não conferentes de grau, etc., mas todas estas iniciativas se baseiam nas propinas dos estudantes.

Outra fonte de rendimento considerável são os produtos produzidos nas IES, relacionados com tecnologia de que são exemplos a Via Verde, os ATM, mas encontram-se mais em determinadas áreas, são uma importante fonte de receita mas não estão ao alcance de todas as IES.

Uma outra forma de diversificação bastante presente são as candidaturas aos projetos nacionais e internacionais. As IES são ativas neste domínio, tentam mover-se num contexto bastante competitivo, nacional e internacionalmente, e adaptam-se, criando grupos de trabalho para o desenvolvimento de projetos e candidaturas que são bem

sucedidos na angariação de projetos, aliam-se a consórcios de países para poderem ter vantagens competitivas para concorrer a projetos europeus.

No entanto, há que salientar que as IES não são todas iguais neste domínio. As diferenças nas áreas científicas são determinantes, numa altura em que a sociedade do conhecimento coloca grande ênfase na ciência e na tecnologia, na engenharia, na gestão, na economia e menos nas outras ciências sociais e nas artes. Procuram-se o desenvolvimento de produtos, de inovação tecnológica e o financiamento, nomeadamente dos projetos, é atribuído em função da promoção destas áreas. Procuram-se boas práticas em termos de gestão que procurem otimizar e desenvolver o potencial das empresas com racionalização de cursos, orçamentos competitivos. A própria existência de projetos europeus traz uma certa uniformização das áreas científicas, uma vez que converge para os objetivos de investigação a nível europeu. Neste sentido, o financiamento é desigual e as IES não podem partir em condições de igualdade, o que acentua ainda mais as desigualdades entre as IES.

b) Analisar as potencialidades dessas políticas no fomento e reforço do financiamento externo

Do discurso dos entrevistados foi possível perceber que as várias medidas de obtenção de financiamento externo já ensaiadas não parecem possuir igual capacidade para obtenção de recursos e contribuir para o desafogo ou, apenas, a sustentabilidade financeira da IES. Por um lado, algumas dessas medidas, pelo seu impacto no exterior, como que se auto-reproduzem. De facto, medidas que se associam a uma forte publicidade do mecenas em causa tendem a ser as que mais interessam quer às IES quer aos financiadores externos. Por outro lado, medidas mais “humildes”, como as relativas a aluguer de espaços ou mesmo à prestação de serviços, pela sua dimensão e montantes envolvidos bem como a sua precariedade, tendem a ser mais “descuradas” pelos decisores das IES remetendo-as, assim, para um processo de comedimento.

De salientar, ainda, que umas e outras dessas medidas de forma paradoxal parecem vir a aumentar a desigual capacidade financeira das diversas IES que, ao concorrerem umas com as outras pelos financiamentos externos utilizam os créditos que possuem para ter maior impacto no mercado do mecenato. Esta concorrência inter-IES tem efeitos

negativos nas IES mais frágeis inviabilizando o potencial de auto-financiamento a que estas IES podiam aspirar.

c) Identificar os desafios que se colocam ao governo das IES, nomeadamente no que se refere à sua autonomia, decorrentes da diversificação das fontes de financiamento

Os desafios identificados através da incursão teórica e das palavras dos entrevistados são a fidelidade à missão do ensino superior enquanto bem e interesse público. No que se refere à autonomia, os desafios também se colocam em termos de fidelidade à autonomia, tanto do ES em geral, como das IES em particular. O financiamento externo pode trazer exigências que podem colocar em questão a autonomia das IES e podem comprometer a sua missão e cabe aos dirigentes acautelar para as possíveis ingerências. Os entrevistados nesta investigação parecem conscientes e alerta em relação a estes desafios. É necessário precisar as fronteiras entre estar ao serviço da sociedade, do conhecimento e do desenvolvimento por contraponto às IES serem utilizadas por financiadores para alcançarem os seus fins. É necessário ter presente que existe sempre algum grau de influência, mas que essa influência pode ser positiva se contribuir para enaltecer a missão do ES.

Há que salientar que, quando os estudantes têm dificuldades, as IES agem na promoção da igualdade de oportunidades e empreendem vários esforços, mobilizam estudantes e docentes na prossecução deste fim. Não é possível às IES fazer nada em relação aos potenciais estudantes mas demonstram fidelidade à ideia da igualdade de oportunidades para com os estudantes que já frequentam.

d) Desenvolver ferramentas que apoiem a diversificação estratégica das fontes de financiamento das IES

As IES portuguesas que integraram este estudo, apesar de ainda terem tido pouco tempo para se adaptar à realidade da redução progressiva do financiamento estatal, do contexto de contenção económica e da quebra da demografia, mostram, como referem os próprios entrevistados, uma capacidade de adaptação digna de nota. Foram-se adaptando a todas estas condicionantes e prosseguem a sua atividade, em maior ou menor grau,

consoante a necessidade, pois umas têm bastante facilidade em conseguir estudantes, dependendo da área científica, o que permite uma maior entrada de receitas. Existem IES em que a dotação do OE já só representa 50% do respetivo orçamento, mas conseguem gerar receitas próprias para complementar este orçamento e prosseguir a sua atividade.

Verificou-se que a maioria das IES, consoante a sua atividade, já se encontra a desenvolver mecanismos para angariar fontes diversificadas de financiamento, embora o contexto legal, por um lado, promova esta atividade através do RJIES, por outro lado, dificulta, quando impede a possibilidade de gastos não orçamentados, como é o caso dos projetos, a lei dos compromissos, e também porque alguns mecenas gostariam de dar a sua contribuição mas receiam que o Estado possa ter alguma ingerência sobre esta receita e retraem-se. As normas de âmbito geral, no âmbito de contenção da despesa, sobrepõem-se às normas do RJIES. Assim, este objetivo não é fácil de cumprir pois, perante a experiência demonstrada pelas IES, torna-se difícil a proposta de algumas inovações neste sentido.

De qualquer forma, a partir do estudo realizado, da literatura consultada e das ideias propostas por alguns entrevistados, apresentam-se as seguintes propostas na tabela abaixo, salientando-se no entanto a ideia de Hearn (2003), quando refere que algumas entidades podem não constituir uma fonte imediata de financiamento mas é importante construir redes de relações e conhecimentos, parcerias, que poderão trazer receitas futuras e projetar o nome das IES, torná-las conhecidas em determinados âmbitos e, principalmente, envolver os estudantes, com impacto reduzido na autonomia e em linha com a missão:

Tabela 17 – Proposta de ferramentas de apoio à diversificação de fontes

Entidade/ Fonte de financiamento	Recursos humanos e Materiais	Atividades	Objetivos	Resultados	Grau de financiamento
Alumni	Alumni, um docente, estudantes de vários anos e ciclos computador, base de dados em access ou excell,	Desenvolver, dentro das IES e coordenadas pelos estudantes, com o apoio de um docente: - estruturas de contato, construção de uma base de dados de	- envolver os estudantes na vida académica; - promover competências de socialização e relacionais entre alumni e estudantes; - promover a partilha de experiências;	os alumni colaboram nestes encontros e dão o que lhes é possível, dinheiro, livros, explicações ou apenas a partilha de experiência a nível da sua história de vida – o que fez com o curso que tirou – o que permite aos	Nomeada mente bolsas para os estudantes mais carenciados na IES

	telemóvel, base de dados de locais para eventos, espetáculos	<i>alumni</i> (nomes, emails, telefone de alumni)	<ul style="list-style-type: none"> - promover competências de organização (eventos, encontros, fins de semana); - angariar contatos para possíveis locais de estágio e possíveis empregos futuros 	estudantes ter um horizonte do que podem alcançar;	
Projetos financiados	Estudantes coordenados por um docente, um gabinete, computadores, manuais de candidatura aos projetos	Preenchimento das candidaturas aos projetos financiados Apoio aos docentes na produção de textos, tradução, organização de bibliografia...	<ul style="list-style-type: none"> - envolver os estudantes na construção dos projetos; - estimular competências de organização, de escrita - promover a iniciação à investigação 	blindagem de candidaturas a projetos financiados, envolvimento dos estudantes na construção dos projetos relacionados com a sua área de estudos; aumento do prestígio das IES	Overheads para as IES; aquisição de equipamento;
Intervenção na sociedade (associações, IPSS, ONG, movimentos civis)	Estudantes, docentes, vários materiais	Observação da realidade no contexto onde a IES está inserida; desenvolvimento de projectos comunitários; apoio a projectos de desenvolvimento local; formação ao longo da vida no contexto local serviços de apoio domiciliário, social e psicológico	dependendo da área científica das IES, apresentação e proposta de projetos a diversas entidades, com vista a potenciar, desenvolver, inovar, criar	Desenvolvimento de inovações necessárias, potenciar o que já existe, a partir de ideias de estudantes e docentes com base na realidade Prestígio para a IES; projeção institucional, familiaridade com a comunidade envolvente;	pode ser uma fonte de financiamento, dependendo da entidade
Empresas (PMEs)	Estudantes, docentes, elementos das empresas, base de dados PME portuguesas	Dependendo da área científica das IES, que deve relacionar-se com a área da PME, embora possam existir áreas comuns a todas as empresas como a gestão, a contabilidade, os RH, realizar estudos que possam melhorar o desempenho das PME a nível interno (em termos de produção) e a nível externo (em termos de publicidade, vendas ou	<ul style="list-style-type: none"> - intervir no tecido económico tipicamente português – as PME - proporcionar aos estudantes o desenvolvimento de projetos/trabalhos com impacto na realidade - canalizar as aprendizagens teóricas dos estudantes para questões da vida real; - 	projetos ou produtos de desenvolvimento para as PME; maior articulação com o mercado; parcerias entre as IES e as PME	Podem existir estágios para os estudantes (remunerados ou não), futuros empregos, pode existir financiamento para as IES dependendo do projeto ou produto desenvolvido

		serviços), projetos que poderiam ser integrados nas disciplinas como trabalhos práticos ou realização de estágios			
--	--	---	--	--	--

Elaborado pela autora

3. Sobre a Missão do Ensino Superior

A missão do ES é, em simultâneo e ao longo da história, institucional, nacional e societal e, mais recentemente, global. Institucional, porque se relaciona com a IES em si própria, os objetivos que pretende atingir enquanto organização; nacional, porque, sendo uma entidade pública, integra os objetivos nacionais relativos à política desta modalidade e ao desenvolvimento do país; societal, porque está inserida numa determinada sociedade e partilha dos seus aspetos culturais, sociais, históricos, recebe os estudantes e serve o contexto onde está inserida e, finalmente, global, porque se internacionalizou e está inserida num contexto de política educativa europeia e global. No entanto, para estas missões diferenciadas, será sempre necessário financiamento. Desta forma, fica evidente, com Sanyal e Martin (2006), que o financiamento do ES deve operar no contexto da sua missão, dado que a determinadas missões correspondem determinados financiamentos e ficou evidente também que as fontes de financiamento influenciam estas missões, sendo a relação missão/financiamento recíproca.

No contexto de abertura ao financiamento externo, é importante que as IES tenham a sua missão muito bem definida. A clareza da missão constitui uma referência de desempenho para os académicos, mas também constitui uma mensagem para o exterior. Ou seja, os potenciais financiadores, mecenas, têm que ter objetivos alinhados com esta missão. A não ser que seja um mecenas desinteressado, que pode existir em determinados casos, e queira apenas dar um contributo, para os outros que têm algum interesse, este interesse terá de ser relacionado com a missão das IES. Mas, no contexto competitivo que se vive atualmente, a nível nacional e internacional, é importante que as próprias IES tenham uma noção clara da instituição que pretendem ser, da intervenção que pretendem ter, dos objetivos que querem alcançar. Claro que esta definição está relacionada com o grau de financiamento que a permite concretizar e que define os limites de alcance da missão. Mas as instituições são feitas por pessoas, não existem nem

isoladamente nem por si só, são as pessoas que as constroem e que lhes dão vida e que imprimem a identidade a cada IES, numa dinâmica entre o que é tradicional e o que é inovador.

Apesar do contexto de austeridade económica, a maior parte da literatura científica é consensual no que diz respeito à importância do financiamento estatal para as IES por questões de equidade e justiça social. Se o Estado, o governo, também se serve das IES para a prossecução das suas políticas, então deve financiar. E deve financiar mais do que financia. As IES são instituições únicas no domínio público tanto em termos de conseguir financiamento mas também a nível do que conseguem produzir. Assim, devem ser financiadas, principalmente as que têm mais dificuldades em conseguir fontes diversificadas de financiamento. Porque a fórmula de financiamento baseia-se em grande medida no número de estudantes. Se uma IES tem poucos estudantes, será menos financiada, estará em desvantagem em termos de desenvolvimento, em termos de angariação de fontes diversificadas e em termos de atratividade para os estudantes.

O sistema de bolsas, a partir das palavras dos entrevistados, não é eficiente porque não existem bolsas suficientes, porque somente cobrem o valor das propinas, porque são atribuídas tardiamente e porque são por vezes atribuídas a quem não necessita e sabe contornar o sistema. O grau de equidade e de justiça social promovido pelo governo, neste momento, é muito reduzido, assim como a igualdade de oportunidades que, em face das condições económicas do país e de grande parte da população, afasta as franjas mais desfavorecidas deste grau de ensino. Estão assim em risco a possibilidade de mobilidade e ascensão social e estamos perante uma regressão para um sistema de ensino superior de elite conforme, aliás, estudos de Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado e Brites têm vindo a demonstrar (Cerdeira et al. 2013, Cerdeira et al., 2015b; Cabrito & Cerdeira, 2014). Conforme Barroso (2004), citando Dubet (2004) a propósito da igualdade de oportunidades, em que este autor refere que a igualdade de oportunidades, na escola, “... *é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária porque não é possível educar sem se acreditar nela* (p. 38) (2004: 49), também penso ser possível falar de semelhante ficção relativamente ao ensino superior.

4. Reflexão final – para a sustentabilidade do ensino superior em Portugal

Face ao estudo realizado e aos resultados obtidos, creio ser chegado o momento de fazer um balanço final desse trabalho na expectativa de ter contribuído um pouco para o conhecimento aprofundado da realidade complexa e multidimensional que caracteriza o financiamento das IES e da forma como estas instituições, através dos diversos atores, têm encarado e ultrapassado dificuldades. O conhecimento desta realidade é indispensável à tomada de decisão responsável que as IES e respetivos decisores, patrocinadores, estudantes, sociedade e tutela deverão levar a cabo no que respeita ao financiamento, que garantam que as IES possam realizar a sua missão e, assim, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa, democrática e livre.

Quando pensamos no Estado Português, em termos de Estado Providência, somos levados a aceitar o carácter universalista que aparenta caracterizá-lo. Particularizando ao ensino superior, existem bolsas para os estudantes mais carenciados contribuindo, assim, para trazer “à escola” indivíduos cuja capacidade financeira inviabiliza esse feito. Todavia, e contraditoriamente, o estudante candidato a bolseiro não só tem obrigatoriedade de comprovativo que ateste a sua pobreza como o valor das bolsas que são atribuídas não permitem a um estudante oriundo de estratos mais desfavorecidos, frequentar o ES ou impõem-lhe, e à respetiva família, exigências absolutamente inaceitáveis em termos de justiça social. As bolsas que existem, mesmo as mais elevadas, não permitem uma vivência digna para um estudante pois se, em alguns casos, não chegam para mais nada para além do pagamento da propina noutros, mesmo no caso da bolsa máxima, não são suficientes para que os jovens possam sobreviver sem faltas nos domínios mais prementes como o alimentar e o de habitação. E, considerando as afirmações de alguns entrevistados como o facto de ser preciso estar no limiar da pobreza, “a morrer de fome” para conseguir bolsa, então, para os custos que implica a frequência no ES, como o demonstraram Cerdeira e Cabrito (2014), Cabrito (1999, 2000) e Cerdeira (2009), não é viável o sistema de bolsas, o que confere ao sistema de ensino superior público português uma dimensão altamente elitista, que promove a estigmatização dos beneficiários destas ajudas. As bolsas que existem apenas permitem aos estudantes que têm uma vida económica estável, pagar a propina e frequentar o curso, aos mais desfavorecidos, não. O Estado português, neste momento, apresenta um carácter residual de bem-estar e abraçou por completo as correntes neoliberais, com um ritmo de privatização, a nível educativo, semelhante ao Reino Unido.

O quadro de escassez financeira do Estado para as IES, vai ter consequências para o ensino superior em Portugal. Não existem financiadores estáveis, contínuos, para além dos estudantes, que possam garantir a sobrevivência das IES e a garantia do cumprimento da sua missão. Por mais idóneos que possam ser os dirigentes das IES, um financiador estável, a não ser em casos muito raros, é tentado a exigir, e a realidade assim o demonstra, contrapartidas que podem ou não estar em linha com a missão das IES, mas esta missão será sempre construída também por quem financia. Na atitude do Estado perante as IES existe algum contrassenso. É exigido que estas instituições, o ensino superior, se alinhe com a política educativa do país e do governo, e até de empregabilidade, mas cada vez mais lhes são retiradas condições para a prossecução desta agenda. Sabendo-se que as IES devem ter por objetivo responder pelo desempenho da sua missão e que o financiamento público deve ser o garante da sua autonomia e imparcialidade face a quaisquer fontes de pressão, se as IES conseguirem financiamentos privados para colmatar as falhas do Estado, as IES e respetivos órgãos de gestão são forçados a responder às expectativas de quem as financia mesmo que isso não vá ao encontro, seja dos objetivos do governo seja aos do país.

Assim, parece um pouco o pior de dois mundos, como referia um entrevistado. Nesta situação, ou o Estado financia mais ou o governo cria um enquadramento legal que permita às IES ter acesso e gerir com real autonomia as receitas próprias que conseguirem angariar. A torre de marfim, apesar de nunca o ter sido porque em termos práticos, tal não é possível, está no mercado. Foi assim introduzida uma nova missão do ensino superior na atualidade, que se poderia acrescentar às fases de Scott (2006), que é de procurar fontes diversificadas de financiamento, uma vez que se tornou imperativo um pouco por todo o mundo.

No entanto, este mercado está longe de ser perfeito, como vimos com Leslie e Johnson (1974) e vai condenar algumas IES e alguns cursos à extinção a não ser que o Estado proteja estes cursos e instituições. As IES, ao invés de trabalharem em articulação e em rede, em face da escassez de estudantes e recursos, competem umas com as outras num mercado em que, à partida, as maiores e com maior número de estudantes terão sempre mais vantagens em todos os níveis, de número de estudantes, de financiamento, de filantropia, de projetos financiados, de desenvolvimento de produtos. Ocorrem-me no momento as respostas possíveis enunciadas por Carpentier (2012), num contexto de construção de novos acordos de financiamento com base na procura de financiamento

privado num quadro de retração de financiamento público e, no caso português parecem estar a adivinhar-se as seguintes respostas: a regressão do sistema para o elitismo, sem financiamento nem provisão privada ou a expansão do sistema com fornecedores globais e privados em contexto de retração de fundos públicos e privados, resultando numa fragmentação em termos de instituições públicas de elite e instituições privadas massificadas, com propinas e qualidade diferenciada e com investigação centralizada, o que vai acentuar ainda mais as desigualdades das IES, pois serão sempre mais prestigiadas as IES públicas de elite.

Em face destas condições, tenho que concordar com alguns entrevistados quando suspeitam que a intenção dos sucessivos governos é a privatização do ensino superior público. As restrições legais fomentam a transformação em fundação pública de direito privado, o que permite às IES ter maior autonomia na gestão das suas receitas mas maior independência do Estado em relação à prossecução da sua missão e pode distanciá-las do cumprimento de uma política educativa nacional, perseguindo somente os seus interesses. Tal enquadramento legal permite ao Estado reduzir as despesas com estas IES, pois a obtenção do estatuto fundacional implica que a IES consiga 50% de receitas próprias, apesar de o valor do OE para as IES estar quase neste valor (65%). A diversificação de fontes de financiamento é uma forma de privatização. A procura de financiamento externo e o fomento desse financiamento presente no RJIES pode considerar-se uma forma de privatização escondida (Ball & Youdell, 2007) mas legitimada e incentivada por lei. Um financiamento privado, na grande maioria dos casos, procura o seu próprio interesse, que não está geralmente associado aos objetivos da educação nem ao desenvolvimento holístico dos indivíduos, da sua capacidade de reflexão de espírito crítico.

Uma vez que todas as instituições, as IES em particular, necessitam de financiamento para a sobrevivência, a face do ensino superior, das IES, dos docentes e dos estudantes vai ser alterada. As mudanças são necessárias, muitas vezes bem-vindas e são parte integrante da sociedade e do ser humano. Mas há que ter em conta o tipo de mudança que pode ocorrer. Se para conseguir um emprego bem remunerado é preciso frequentar um curso superior, de uma maneira geral, só aqueles que têm condições para frequentar este ensino, terão acesso a estes empregos, o que vai bloquear a ascensão social e vai legitimar processos de reprodução social que assentam numa divisão e estratificação da sociedade em função dos capitais económico, cultural e intelectual. As IES de uma sociedade são também o espelho dessa sociedade, como todas as outras as instituições.

Desta forma, existirão classes de instituições mais favorecidas e outras mais desfavorecidas, sendo muito difícil a transição para um lugar melhor. Se uma das IES mais desfavorecida se destacar em algum domínio, devido ao relevo do trabalho realizado por um docente, a um projeto, as IES com maior capacidade financeira terão a possibilidade de oferecer melhores condições remuneratórias e de trabalho a esses docentes e terão melhores condições de desenvolver esses projetos, depauperando as IES mais desfavorecidas da possibilidade de desenvolvimento e ascensão, como referia Tilak (2006), em relação à capacidade do ensino privado depauperar o ensino público dos melhores docentes por lhes oferecer melhores salários. A inexistência de um processo de regulação do “mercado educativo” por parte de uma entidade que não tem objetivos imediatistas e particulares, como o que se espera de um “Estado”, fará com que a ideia de Hayek, de um mercado semelhante à seleção natural de Darwin (Olssen & Peters, 2005), se materialize para as IES e ocorrerá a sobrevivência dos mais fortes.

É necessário atentar aos riscos associados à diversificação de fontes de financiamento que alguns autores apontaram, em linhas gerais, o aumento na competição interna entre os docentes, em que uns conseguem angariar mais fundos que outros (Bok, 2003), o facto de as práticas de gestão das IES serem totalmente apontadas nesse sentido, ou como Parker (2012), concluiu, que existe uma reconfiguração do discurso e das estratégias das IES, do avanço e desenvolvimento tecnológico e da sociedade, para uma maior ênfase na performance da gestão e do financiamento, a criação de novos recursos financeiros e a minimização de despesas, que se tornam um fim em si mesmos, e transcendem países, sistemas e culturas, e que os objetivos financeiros e as estratégias associadas tornaram-se os elementos mais importantes das estruturas, estratégias e comportamentos das universidades, e constituem um exemplo claro do deslocamento de missão.

Também Froelich (1999), quando refere que dois constrangimentos associados aos donativos são a volatilidade dos recursos e o deslocamento da missão da organização. O conceito comum que parece surgir em todos estes domínios é a competição. Face a estes dados, que tipo de IES aparecerão? Qual o entendimento do que deve ser a educação, o ensino superior? Um mercado que vende competências aos estudantes e que vende produtos aos financiadores? A competição parece ser o valor na ordem do dia, competição entre IES, docentes, por estudantes, por recursos, por financiamento... uma corrida que

não tem fim e onde fica o espaço para o ensino e a investigação com vista à melhoria social e humana?

Em termos de prestação de contas, os entrevistados queixaram-se da quantidade de dados, muitas vezes repetidos, que os vários ministérios pedem. Queixaram-se também de ser quase necessário uma pessoa a tempo inteiro para cumprir os reports pedidos. Seria proveitoso, para o Estado e para as IES, que o governo elaborasse um formulário único, disponível a todas as entidades públicas, com todos os dados necessários e depois, cada entidade retiraria o que necessitava. Desta forma, não havia acréscimo de trabalho para nenhuma das partes e agilizava-se o processo de prestação de contas. A autonomia é concedida tendo por base a confiança. Havendo quem possa pôr em causa essa confiança, existem sanções estipuladas legalmente para o efeito. No entanto, é necessário que o Estado confie nas IES e que as IES confiem no Estado pois, conforme Gibs (2001) e Trow (1996), se não existir cooperação entre o Estado e as IES, ocorrerá uma perda de confiança entre estas duas partes e o conhecimento de eventuais sanções por ausência de cooperação, reduzirá a confiança de outros, nomeadamente os seus consumidores. Sendo um pilar de construção nas relações humanas, quando a confiança se degrada, as instituições podem colapsar.

Sendo a mudança uma coisa inevitável em todas as sociedades, organizações, seres humanos, ao longo dos tempos, cabe questionar que tipo de mudança se pretende. Pelo caminho teórico e prático que percorri, ocorre-me uma contradição enorme. A sociedade passou milénios de lutas para garantir e estabelecer os direitos humanos enquanto condição de desenvolvimento humano e social. A nacionalidade e a pertença a um determinado Estado dava aos cidadãos, em muitas sociedades, a garantia desses direitos, que foram constitucionalizados. No entanto, atualmente parece ser o cidadão individual que tem que lutar pelos seus direitos ou como referia Cox (1998), os direitos estão a ser alterados. No caso presente, tem que ter uma escolaridade com notas que permitam o acesso ao ensino superior e, se conseguir, tem que ter meios financeiros para o frequentar. Depois tem que ser competitivo, empreendedor e ter sucesso no emprego. Os valores neoliberais invadem a educação. Ao invadirem a educação não invadem apenas em termos de gestão, invadem também em termos de conceção da educação, da sociedade e de indivíduos. Se a educação em geral e o ensino superior em particular têm um efeito de socialização, é esta a socialização que as crianças e os jovens vão receber. Há que ser competitivo, empreendedor, individualista, satisfazer os desejos pessoais. Não

podemos esquecer que vivemos em sociedade comunitária, regional, nacional, global. Se competirmos sempre, onde fica a solidariedade, a reflexão, o espírito crítico, a felicidade, o cuidado com o mundo. Algum grau de competição é saudável. Levada aos limites destrói o conceito de sociedade que levou milénios a construir, na base da igualdade de todos os cidadãos. A consideração da educação como mercadoria, como bem transacionável terá consequências na formação dos cidadãos.

O afastamento dos estudantes da gestão e da construção da identidade das IES, bem como a retirada de tempo académico, forçando-o a coincidir com o tempo político (Neave, 2002), associados a uma obsessão com a empregabilidade, faz emergir nos estudantes a preocupação exclusiva de obtenção de competências para desempenho no mundo do trabalho. Não havendo muito espaço para a reflexão e o desenvolvimento do pensamento crítico, teremos somente uma sociedade de pessoas que trabalham sem qualquer questionamento do real, sem qualquer reflexão, somente a centrada no desempenho. Tal pode legitimar a desigualdade e acentuar a estratificação social pois só com o desenvolver a reflexão e o pensamento crítico podemos analisar a realidade que vivemos a apresentar formas alternativas justas e equitativas de vida em comunidade.

Referências Bibliográficas

AEP, Câmara de Comércio e Indústria (2012). *Formação de Fundraisers. Uma formação inovadora para capacitar o terceiro sector*. Disponível em: <http://formacao.aeportugal.pt/portais-aep/formacao/pagina-inicial>, acedido em Julho de 2013;

Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In: Barroso, J. (org.). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições Asa;

Afonso, N. (2006). A Direcção Regional de Educação: um espaço de regulação intermédia. In: Barroso, J. (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Políticas e Actores* (pp. 72-97). Educa e UIDCE: Lisboa;

Altbach, P. G. (1989). Twisted roots: The Western impact on Asian higher education. *Higher Education*, 18: 9-29 © Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3447441>;

Altbach, P. G. (2001). Higher education and the WTO: Globalization Run Amok. *International Higher Education*, number 23 spring 2001, pp. 2-4. DOI: <https://doi.org/10.6017/ihe.2001.23.6593>;

Altbach, P. (2004). The past and the future of Asian universities. In: Altbach, P. & Umakoshi, T. (eds.). *Asian Universities. Historical perspectives and contemporary challenges* (pp. 13-32). London: The John Hopkins University Press;

Altbach, P. G. (2015). "Knowledge and education as international commodities: The collapse of the Common Good." *International higher education* 28, 2-5. Disponível em <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/6657/5878>;

Alves-Mazzotti, A. J. (2006). Usos e Abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, V.36, n.º 129, 637-651. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129>;

Amado, J. (2013). A investigação em Educação e seus paradigmas. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 19-71). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amado, J., Costa, A. & Crusoé, N. (2013). A técnica da análise de conteúdo. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 301-349). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amado, J., Crusoé, N. & Vaz-Rebelo, P. (2013). Quadros Analíticos da Investigação Qualitativa em Educação. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 73-115). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amado, J. & Ferreira, S. (2013). A entrevista na investigação educacional. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 207-32). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amado, J. & Freire, I. (2013). Estudo de Caso na Investigação em Educação. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 121-143). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amado, J. & Vieira, C. (2013). Apresentação dos dados: interpretação e teorização. In: Amado, J. (Coord.) *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (pp. 377-411). Imprensa da Universidade de Coimbra;

Amaral, A. M. & Teixeira, P. N. (2000). The rise and fall of the private sector in Portuguese higher education. *Higher Education Policy*, 13, 245-266. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Alberto_Amaral/publication/233686316_The_Rise_and_Fall_of_the_Private_Sector_in_Portuguese_Higher_Education/links/5469f27f0cf20dedafd2f7b8/The-Rise-and-Fall-of-the-Private-Sector-in-Portuguese-Higher-Education.pdf;

Amaral, A. M. & Magalhães, A. M. (2000). O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13(2), 7-28;

Arts, W. A. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, v. 12 (2), 137-158;

Bahti, T. (1987). Histories of the University: Kant and Humboldt. *Modern Language Notes*, v.102, n.3, 437-460. DOI: 10.2307/2905581

Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e pós-Estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n.º 89, 1105-1126. Disponível em www.cedes.unicamp.br

Ball, S. (2007). Big Policies/Small World. An introduction to international perspectives in education policies. In: Lingard, B., & Ozga, J. (Eds.). *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics* (pp. 37-46). London and New York: Routledge;

Ball, S. J. & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International. Disponível em https://www.ei-ie.org/media_gallery/2009-00034-01-E.pdf;

Bardin, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70;

Barr, N. (1992). Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. *Journal of Economic literature*, 30(2), 741-803;

Barr, N. (1993). Alternative Funding resources for Higher Education. *The Economic Journal*, Vol. 103, n.º 418, pp. 718-728;

Barr, N. (1998). Higher Education in Australia and Britain: What lessons? *Australian Economic Review*. In: Barr, N. & Crawford, I. *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 193-208). London and New York: Routledge;

Barr, N. (2000). The benefits of Education: What we know and what we don't. *Economic Growth and Government Policy*. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 211-220). London and New York: Routledge;

Barr, N. (2002). Funding Higher Education: Policies for access and Quality. House of Commons, Education and Skills Committee, Post 16, Student support, Sixth Report of Session 2001/2002. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 262-264). London and New York: Routledge;

Barr, N. (2005) Financing higher education. Reforms in Britain may provide a useful framework for other countries. *Finance and Development*, 42(2). International Monetary Fund, Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/barr.htm>,

Barr, N. (2012). Policy Forum: Financing Higher Education – Lessons from England. *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne* (2012) 60: 3, 611-620.

Barr, N. & Crawford, I. (1998 a). Funding Higher Education in an Age of Expansion. *Education Economics*. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 138-168). London and New York: Routledge;

Barr, N. & Crawford, I. (1998 b). Universities in first division should charge top prices. *Guardian Education*. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 190-192). London and New York: Routledge;

Barr, N. & Crawford, I. (2003). Myth or Magic. *Guardian Education*. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 283-286). London and New York: Routledge;

Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK*. London and New York: Routledge

Barr, N.; Falkingham, J. & Glennerster, H. (1995) Education funding, equity and the life cycle In: Falkingham, J. and Hills, J. (eds.) *The Dynamic of Welfare : the Welfare State and the Life Cycle*. In: Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answers from the UK* (pp. 120-136). London and New York: Routledge;

Barreto, A. (1995). Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. *Análise Social*. V. XXX, n. 134, 841-855;

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: Barroso, J. (org.). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições Asa;

Barroso, J. J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, 2, 49-83.

Barroso, J. J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade Campinas*, v. 26, n.º 92, 725-751. Disponível em: www.cedes.unicamp.br

Barroso, J. (2006a). Introdução. In: Barroso, J. (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Políticas e Actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa e UIDCE

Barroso, J. (2006b). O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: Barroso, J. (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Políticas e Actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa e UIDCE;

Barroso, J. (2014). A regulação do Ensino Superior: transformações em curso. In: Pires, A., Vasconcelos, A., Figueiredo, C. & Alves, M. (coords.). *Trabalhar (s)em Rede em Educação: dinâmicas de cooperação* (pp. 27-50). Unidade de Investigação Educação e Desenvolvimento Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa;

Bauer, A. (2008). Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. V. 24, n.º 3, 557-575

Belfield, C. & Levin, H. (2002). *A privatização da educação – Causas e implicações*. Porto: Edições Asa;

Berdhal, R. (1990). Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, v. 15, n. 2, p.169-180. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03075079012331377491>

Bergström, Y. (2010). The universal right to education: Freedom, equality and fraternity. *Studies in Philosophy and Education*, 29(2), 167-182. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31925471/The_universal_right_pdf.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1504484733&Signature=jyBgcrVp%2FxxWQKR7Gf7KhSD5oWM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Universal_Right_to_Education_Freedom.pdf;

Bertolin, J. C. (2011). Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa, São Paulo*, v. 37, n.º 2, 237-248. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n2/v37n2a02>;

Bogdan, R. e Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora;

Bok, D. (2009). *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton University Press;

Borges, M. C. (2009). A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da OMC. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, volume 25, n.º 1, 83-91. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19328/11228>;

Bowles, S. & Gintis, H. (1975). The Problem with Human Capital Theory – A Marxian Critique. *The American Economic Review*, v. 65, n. 2, 74-82. Disponível em: <http://tuvalu.santafe.edu/~bowles/ProblemHumanCapital1975.pdf>;

Breneman, D. (2002). For Colleges, This is Not Just Another Recession. *The Chronicle of Higher Education*. June 14, <http://chronicle.com/weekly/v48i40/40b00701.htm>;

Brennan, J. L. & Naidoo, R. (2008). Higher education and the achievement (and/or prevention) of equity and social justice. *Higher Education*, n.º 56, 287-302. DOI: 10.1007/s10734-008-9127-3

Brown, J. R. (2000). Privatizing the University – the New Tragedy of the Commons. *Science*, v. 290, 1701-1702. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/290/5497/1701>;

Brown, R. (2008). Higher education and the market. *Perspectives*, v. 12, n.º 3, 78-83. DOI: 10.108/13603100802181125

Brown, W. O. (2001). Sources of funds and quality effects on higher education. *Economics of Education Review*, 20, 289-295. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/94654/1/1999-35.pdf>;

Buchbinder, H. (1993). The market oriented university and the changing role of Knowledge. *Higher Education*, 26, 331-347. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/pdf/3447596.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents;

Cabral, M. (2006). *Estudo da expansão do ensino superior português nas duas últimas décadas. Versão preliminar*. Departamento de Economia da Universidade do Minho. Disponível em:

http://www.adelinotorres.com/portugal/Manuel%20Caldeira%20Cabral_O%20sistema%20de%20Ensino%20Superior%20Portugues.pdf, acedido em Julho de 2013;

Cabrito, B. G. (1999). *Análise Socioeconómica do Financiamento do Ensino Superior Universitário em Portugal: Contributos para o processo decisional de (re)construção de uma política sócio-educativa para o ensino superior universitário público*. Dissertação de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Lisboa

Cabrito, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Superior*. Lisboa: Educa;

Cabrito, B. G. (2004). O Financiamento do Ensino Superior em Portugal: Entre o Estado e o Mercado. *Educação e Sociedade*, v. 25, n.º 88, 977-996;

Cabrito, B. (2011). Financiamento e Privatização do Ensino Superior em Portugal: Entre a revolução de Abril e a Declaração de Bolonha. In: Cabrito, B. & Jacob, V. (orgs.) *Políticas de Financiamento e Acesso da Educação Superior no Brasil e em Portugal*. (pp. 45-59) Lisboa: Educa;

Cabrito, B. G. (2011 b). O Ensino Superior em Portugal: Percursos contraditórios. *Goiânia*, v. 14, n.º 2, 209-227 ;

Cabrito, B. (2016). A Educação em Portugal – Caminhos Recentes e Tendências Futuras. In Elisângela Scaff e Marília Fonseca (orgs.) *Gestão e Planeamento da educação básica nos cenários nacional e internacional* (pp. 205-234). São Paulo: Mercado de Letras;

Cabrito, B. G. (2017). Expansão da Educação e intensificação e proletarização do trabalho docente em Portugal no séc. XXI. *Revista Trabalho, Política e Sociedade*

Cabrito, B., Cerdeira, L., Patrocínio, T., Machado-Taylor, M. L. (2013). *A privatização do ensino superior público, taxas de frequência e a autonomia universitária em Portugal*. Paper apresentado nas XXII Jornadas da AEDE, Universidade de Coruña 2013;

Cabrito, B., Cerdeira, L., Patrocínio, T., Machado-Taylor, M. L. (2015). Brain Drain and dependency: the Portuguese case. *Journal PARIPEX - Indian Journal of Research*. Disponível em: <http://worldwidejournals.com/paripex/articles.php?val=NDMwMA==>
http://worldwidejournals.com/paripex/file.php?val=November_2015_1449046018_40.pdf;

Carnoy, M.; Froumin, I., Loyalka, P. & Tilak, J. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs. *Higher Education*, 68(3), 359-378. Disponível em:

[https://search.proquest.com/openview/3118a7fde6d05971526ef77f27ddffed/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54126;](https://search.proquest.com/openview/3118a7fde6d05971526ef77f27ddffed/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54126)

Carpentier, V. (2012). Public-Private Substitution in Higher Education: Has Cost-Sharing gone too far? *Higher Education Quarterly*, v. 66, n. 4, 363-390. DOI: 10.1111/j.1468.2012.00534.x

Carpentier, V. (2015, Junho). *Political economy of higher education and socio-economic crises: global and national perspectives*. Paper presented in Colloque International Recherche & Régulation, 2015. Paris 10-12 junho 2015

Carroll, D. A. & Stater, K. J. (2008). Revenue diversification in non profit organizations: does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 947-966. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20627883>

Carvalho, R. (1986). *História do Ensino em Portugal. Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Cerdeira, L. (2009). *O Financiamento do ensino superior português. A partilha de custos*. Coimbra: Almedina.

Cerdeira, L. (2011). As políticas de financiamento do Ensino Superior numa perspetiva europeia. In: Cabrito, B. & Jacob, V. (orgs.) *Políticas de Financiamento e Acesso da Educação Superior no Brasil e em Portugal*. (pp. 61-94) Lisboa: Educa;

Cerdeira, L. (2011b). Os custos dos estudantes do Ensino Superior Português e os desafios da acessibilidade. In: Cabrito, B. & Jacob, V. (orgs.) *Políticas de Financiamento e Acesso da Educação Superior no Brasil e em Portugal*. (pp. 143-160) Lisboa: Educa;

Cerdeira, L. & Cabrito, B. (2015). Financiamento do Ensino Superior. In: Silva, M., Cabrito, B., Fernandes, G., Lopes, M., Ribeiro, M., Carneiro, M. (Coord.). *Pensar Educação* (pp. 121-150). Lisboa: Educa;

Cerdeira, L. & Cabrito, B. (orgs.) (2014). *Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português. Relatório CESTES*. Lisboa: Educa;

Cerdeira L. M., Cabrito B., Machado-Taylor M.L, Gomes R. (2015a). A Fuga de Cérebros em Portugal: Hipóteses Explicativas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 31, 2, 408-419;

Cerdeira, L., Machado-Taylor, M., Patrocínio, J. Cabrito, B. & Santos, C. (2013). *A Sustentabilidade Financeira das Instituições de Ensino Superior: O Caso Português*. Apresentação na Conferência AEDE, 2013.

Cerdeira, L., Machado-Taylor, M. L., Cabrito, B. & Patrocinio, T; (2015b). The Impact of Cost-Sharing on Accessibility and Equity in Portuguese Higher Education – Recent Trends. *European Higher Education Area*, N.º 4. RAABE. pp. 39-62.

Cerdeira, L., Machado-Taylor M.L, Patrocinio, T., Cabrito, B. (2015c). Exportar" mão-de-obra qualificada a custo zero: quanto perde Portugal com a “fuga de cérebros?”. *Revista Educação em Questão*, Natal, vol.53, n.39, set/dez, pp.45-75.

Chambers, T., & Gopaul, B. (2008). Decoding the public good of higher education. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 12(4), 59-92. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38254200/Chambers___Gopaul_2008_Public_Good_JHEOE.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1504485941&Signature=INIUHKhPYRKdUkZb1LC9ECLspkk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDecoding_the_Public_Good_of_Higher_Education.pdf;

Chang, C. F. & Tuckman, H. P. (1994). Revenue Diversification among non-profits. *Voluntas*, 5: 3, 273-290. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27927443>;

Chapman, B. & Lounkaew, K. (2011). Higher Education Base Funding Review: The value of Externalities for Australian Higher Education. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.709.6784&rep=rep1&type=pdf>

Chaves, V. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 111, 481-500. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/873/87315814010/>;

Chaves, V. & Cabrito, B. (2011). Políticas Públicas de Financiamento na Educação Superior no Brasil e em Portugal. In: Cabrito, B. & Chaves, V. (org.). *Políticas de Financiamento e acesso da Educação superior no Brasil e em Portugal* (pp. 117-142). Lisboa: Educa;

Cheslock, J. J. & Gianneschi, M. (2008). Replacing State Appropriations with Alternative revenue sources: the case of voluntary support. *The journal of Higher Education*. V. 79, n.º 2, 208-229. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25144659>;

Christensen, T. (2011). University governance reforms: potential problems of more autonomy? *Higher Education*, v. 62, 503-517. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Tom_Christensen/publication/225757410_University_Governance_Reforms_Potential_Problems_of_More_Autonomy/links/02e7e52b8a67cba7d7000000/University-Governance-Reforms-Potential-Problems-of-More-Autonomy.pdf;

Clark, B. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press;

Clark, B. R. (1998). The Entrepreneurial University: Demand and Response. *Tertiary Education and Management*, V. 4, n.º 1, 5-16. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.1998.9966941>;

Clark, B. R. (2003). Sustaining change in universities: Continuities in case studies and concepts. *Tertiary Education and Management*, 9: 2, 99-116, DOI: 10.1080/13583883.2003.9967096;

Cox, R. H. (1998). The consequences of welfare reform: how conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy*, 27(1), 1-16. Disponível em: <http://www.walkerinstitute.sc.edu/sites/walkerinstitute.sc.edu/files/Cox%20JSP%201998.pdf>;

Cunningham, B. M. & Cochi-Ficano, C. K. (2002). The determinants of donative revenue flows from alumni of Higher education. An Empirical Enquiry. *The Journal of Human Resources*. XXXVII. 3, 540-569. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/348f/18f97cf042d0c216d020c139f4c1d0e61399.pdf>;

Curry, C. (2002). Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 116, 245-262. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000200010&script=sci_arttext;

Curti, M. (1958). American philanthropy and the national character. *American Quarterly*, 10(4), 420-437. DOI: 10.2307/2710584;

Dale, R. (2007). Specifying Globalisation Effects on National Policy. A focus on mechanisms. In: Lingard, B., & Ozga, J. (Eds.). *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics* (pp. 48-63). London and New York: Routledge;

Decreto-Lei n.º 10/04 de 1976 - Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 20/92 – Implementação de propinas no ES

Decreto-Lei n.º 74/99 de 16 de março – lei do mecenato;

Decreto-Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Português;

Decreto-Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Português;

Decreto-Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro, Regime jurídico das Instituições de Ensino Superior;

Decreto-Lei n.º 8/2012 de 21 de Fevereiro – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas

Dee, T. (2004). Are there civic returns to education? *Journal of Public Economics*, 88, 1697-1720. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.11.002>

Della Porta, D. (2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa;

DGEEC. Direcção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência. *Estatísticas da Educação 2011/2012*. Agosto de 2013, disponível em:

[http://www.dgeec.mec.pt/np4/218/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=EEF2012.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/218/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=308&fileName=EEF2012.pdf), acedido em Setembro 2013;

Dill, D. (2003). Allowing the Market to Rule: The Case of the United States. *Higher Education Quarterly*, v. 57, n.º 2, 136-157. DOI: 10.1111/1468-2273.00239;

Durham, E. (2005). *A autonomia universitária: extensão e limites*. São Paulo: NUPES/USP, 2005. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>.

Eikenberry, A. (2009). Refusing the Market: A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 38, n. 4, 582-596. DOI: 10.1177/0899764009333686

Enders, J. & Jongbloed, B. (2007). The public, the private and the good in higher education and research: An introduction. *Public-private dynamics in higher education: Expectations, developments and outcomes*, 9-36. Disponível em <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783839407523/9783839407523-001/9783839407523-001.pdf>;

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85-116. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

Estrela, M. (2006). Notas sobre a possibilidade de construção de uma teoria da educação. In: Caetano, A., Rodrigues, A & Esteves, M. (Orgs.) (2015). *As Ciências da Educação na obra de Maria Teresa Estrela* (pp. 341-367). Lisboa:Educa;

Estrela, M. (2007). As Ciências da Educação, hoje. In: Caetano, A., Rodrigues, A & Esteves, M. (2015). *As Ciências da Educação na obra de Maria Teresa Estrela* (pp. 369-393). Lisboa: Educa;

Faure, E. (1972). *Aprender a Ser. Relatório UNESCO*. Lisboa: Livraria Bertrand;

Frijhoff, W. (2001). Chapter 2: Patterns. In: Ridder-Symoens, H. (ed.) *A History of the University in Europe, Volume II: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 43-113). Cambridge University Press;

Froelich, K. A. (1999). Diversification of Revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 1999 28: 246-268 DOI: 10.1177/0899764099283002;

Fuchs, R. F. (1963). Academic Freedom - Its Basic Philosophy, Function, and History. *Articles by Maurer Faculty*. Paper 1634, 1963. <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1634>.

Gib, A., Haskins G. & Robertson, I. (2013). Leading the entrepreneurial university: meeting the entrepreneurial development needs of higher education institutions. In Altmann, A. & Ebersberger, B. (eds.). *Universities in change, innovation, Technology, and knowledge management* (pp. 9-45). DOI: 10.1007/978-1-4614-4590-6_2. Springer Science+Business Media new York, 2013.

Gibbs, P. (2001). Higher Education as a Market: A problem or solution? *Studies in Higher Education*, v. 26, n.º 1, pp. 85-94, DOI: 10.1080/03075070020030733

Gieysztor, A. (1992). Chapter 4: Management and resources. In: Ridder-Symoens (1992) (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1 Universities in the Middle Ages* (pp. 10-43). Cambridge University Press;

Gillies, D. (2014). Human Capital, Education and Sustainability. *Sisyphus Journal of Education*, v. 2, issue 3, 78-99

Goksu, A. & Goksu, G. G. (2015). A Comparative Analysis of Higher Education Financing in Different Countries. *Procedia, Economics and Finance*, 26, 1152-1158. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00945-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00945-4)

Goldstein, H., Bergman, E. M. & Maier, G. (2013). University mission creep? Comparing EU and US faculty views of university involvement in regional economic development and commercialization. *The Annals of Regional Science*, V. 50, Issue 2, 453–477. Springer. DOI: 10.1007/s00168-012-0513-5

Gomes, J. (2004). A Universidade Portuguesa: Perspectiva, situação e prospectiva do sistema de qualidade. *Alfa-Acro Montevideu, maio de 2004*. Disponível em <http://www.fc.up.pt/pessoas/jfgomes/documentos/documentos/d105.pdf>, acedido em Outubro de 2013;

Grácio, S. (1997). *Dinâmicas de Escolarização e das Oportunidades Individuais*. Educa: Lisboa;

Haddad, G. (2000). University and Society: Responsibilities, Contracts, Partnerships. In: Neave, G. (ed.). *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (pp. 29-35). Oxford: Pergamon Press

Halvorsen, K. (1990). Notes on the realization of the Human Rights to Education. *Human Rights Quarterly*, 12, 341-364. DOI: 10.2307/762529

Hamilton, S. (2000). University Autonomy and External Dependencies. In: Neave, G. (ed.) (2000). *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (pp. 209-214). Oxford: Pergamon Press;

Hammerstein, N. (2001). Chapter 3: Relations with authority. In: Ridder-Symoens, H. (ed.) *A History of the University in Europe, Volume II: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 113-154). Cambridge University Press;

Hanushek, E. (2002). Publicly provided education. In: Auerbach, A. & Feldstein, M. (eds.) *Handbook of Public Economics*. V. 4, (2046-2141). Elsevier Science B.V. Disponível em: <http://faculty.smu.edu/millimet/classes/eco4361/readings/hanushek%202002.pdf>;

Hasenfeld, Y. & Rafferty, J. A. (1989). The determinants of public attitudes toward the welfare state. *Social Forces*, v. 67, n. 4, 1027-1048. <https://doi.org/10.1093/sf/67.4.1027>

Hearn, J. C. (2003). *Diversifying Campus Revenue Streams: Opportunities and Risks. Informed Practice: Synthesis of Higher Education Research for campus Leaders*. Washington: American Council on Education, Center for Policy Analysis;

Hearn, J. C. (2004). Revenue Diversification in Higher Education. *International Higher Education*, 35, 6-8;

Hemsley-Brown, J. & Optlaka, I. (2006). Universities in a competitive global marketplace. A systematic review of the literature on higher education marketing. *International Journal of Public Sector Management*, v. 19, n.º 4, 316-338. DOI: 10.1108/09513550610669176

Henkel, M. (2005). Academic identity and autonomy in a changing policy environment. *Higher education*, 49(1), 155-176. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25068062>;

Hirsch, W. (1999). Financing Universities through Nontraditional Revenue Sources. Opportunities and Threats. In: Hirsch, W. & Weber, L. (eds.). *Challenges facing higher education at the millennium* (pp. 75-83). Phoenix, Arizona: The American Education Council on Education and The Oryx Press;

Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), 30-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>;

Huber, E., Ragin, C. & Stephens, J. D. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the welfare state. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 3, 711-749. Disponível em: [https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/institution/academic/social_sciences/sociology/Reading%20Lists/Stratification%20\(Politics%20and%20Social%20Movements\)%20Copies%20of%20Articles%20from%202009/Huber-AJS-1993.pdf](https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/institution/academic/social_sciences/sociology/Reading%20Lists/Stratification%20(Politics%20and%20Social%20Movements)%20Copies%20of%20Articles%20from%202009/Huber-AJS-1993.pdf);

Jimenez, E. & Patrinos, H. A. (2008), Can Cost-Benefit Analysis Guide Education Policy in Developing Countries? *World Bank Policy Research Working Paper Series*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4568>;

Johnstone, B. D. (1998). Patterns of Finance: Revolution, Evolution, or More of the Same? *The Review of Higher Education*. 21:3, 254-255. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/fa109e4904f10872db04acb2a967e59f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1821463>;

Johnstone, B. (2001). Those ‘out of control’ costs. In: Altbach, P., D.B. Johnstone & Gumport, P. (Eds.) *In Defense of American Public University* (pp. 144-178). Baltimore: The John Hopkins University Press;

Johnstone, B. D. (2002) Challenges of financial austerity: Imperatives and limitations of revenue diversification in higher education. *The Welsh Journal of Education [Special International Issue]*, 11(1), 18-36. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/D_Johnstone/publication/263065604_Challenges_of_Financial_Austerity_Imperatives_and_Limitations_of_Revenue_Diversification_in_Higher_Education/links/557c318308aec87640db4b5e.pdf;

Johnstone, B. D. (2003) The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives. *Economics of education Review*, 23(200), 403-410. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/D_Johnstone/publication/222693643_The_economics_and_politics_of_cost_sharing_in_higher_education_Comparative_perspectives/links/556391b008ae8c0cab36f063/The-economics-and-politics-of-cost-sharing-in-higher-education-Comparative-perspectives.pdf

Johnstone, B. D. (2004 a) Cost-sharing and equity in higher education: Implications of income contingent loans. In: Teixeira, P. N., Jongbloed, B., Dill, D. & Amaral, A. (Eds.). *Markets in Higher Education* (pp. 37-60). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers;

Johnstone, B. D. (2004 b, Agosto). *University Revenue Diversification through Philanthropy: International Perspectives*. Paper presented in ICHE in Luxembourg, august 26-28. Disponível em: <http://www.intconfhighered.org/BruceJohnstone.pdf>;

Johnstone, B. D. (2004c, Agosto). *A Political Culture of Giving and the Philanthropic Support of Public Higher Education in International Perspective*. Paper presented in ICHE in Luxembourg, august 26-28. Disponível em: [http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/additional_papers/\(2005\)_A%20Political_Culture_of_Giving_and_the_Philanthropic_Support_of_Higher_Education_in_International%20Perspective.pdf](http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/additional_papers/(2005)_A%20Political_Culture_of_Giving_and_the_Philanthropic_Support_of_Higher_Education_in_International%20Perspective.pdf);

Johnstone, B. (2009). Worldwide Trends in Financing Higher Education. A Conceptual Framework. In: Knight, J. (ed.). *Financing Access and Equity in Higher Education* (pp. 1-18). Rotterdam, Taipei: Sense Publishers;

Johnstone, B. D. (2012 a, Novembro). *Higher Education autonomy and the Apportionment of Authority among State Governments, Public Multi-Campuses Systems and Member College Universities*, paper prepared for the 2012 SUNY Critical Issues in Higher education conference, Harnessing Systems Delivering Performance, November 8-9,

Johnstone, B. D. (2012 b, Novembro). *Financial Austerity and the Prospect of Profound Change in Higher education*. Paper prepared international fórum on the Economics of Education in conjunction with the Beijing Forum, Peking University, november 2012

Johnstone, B. D. (2014). Financing Higher Education: Worlwide Perspectives and Lessons. *Saudi Journal of Higher Education*, 2014. Disponível em http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Recent_Publications/FinancingHigherEducation_WorldwidePerspectivesAndLessons_Johnstone_2013.pdf;

Johnstone, B. D. (2015). Financing Higher Education: worldwide perspectives and policy options. Disponível em: http://gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/files/Recent_Publications/Fin%20H%20Ed%20Reconciling%20Viab%20Afford%202015%20final.pdf

Johnstone, B. & Marcucci, P. (2010). *Financing higher education worldwide. Who pays? Who should pay?* The John Hopkins University Press, Baltimore

Johnstone, B. Teixeira, P., Rosa, M. & Vossensteyn, H. (2008). Introduction. In: Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M. & Vossensteyn, H. (eds.). *Cost-sharing and accessibility in Higher Education: a fairer deal?* (pp. 1-18). Netherlands Springer;

Jongbloed, B. W. (2003). Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, v. 57, n.º 2, 110-135. DOI: 10.1111/1468-2273.00238;

Jongbloed, B. W. (2004). *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/b6d3/c6ce98bc4e5ab8ca74b190e8f3d1a5602804.pdf>;

Jongbloed, B. (2006). Strengthening consumer choice in higher education. In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M. & Vossensteyn, H. (eds.) *Cost-sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?* (pp. 19-50). Netherlands: Springer;

Karran, T. (2007). Academic freedom in Europe: A preliminary comparative analysis. *Higher Education Policy*, v. 20, n. 3, 289-313. doi:10.1057/palgrave.hep.8300159

Keeling, R. (2006). The Bologna Process and the Lisbon research agenda: The European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, v. 41, n.º 2, 203-223. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.545.3243&rep=rep1&type=pdf>

Kjelland, J. (2008). Economic Returns to Higher education: Signaling vs Human Capital Theory: An Analysis of Competing Theories. *The Park Place Economist*, v. 16, 70-77. Disponível em <http://digitalcommons.iwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1242&context=parkplace>

Klausen, J. (1995). Social Rights Advocacy and State Building: T. H. Marshall in the hands of social reformers. *World Politics*, v. 47, n. 2, 244-267. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2950652>

Knight, J. (2003). GATS, Trade and Higher Education. Perspective 2003 – Where are we? *The observatory on borderless Higher Education*. Report. Disponível em: file:///C:/Users/Ana/Downloads/GATS,%20Trade%20and%20Higher%20Education_Perspective%202003%20-%20Where%20are%20we_.pdf

Knight, J. (2015). Trade creep: Implications of GATS for higher education policy. *International Higher Education*, (28), 5-7. Disponível em: <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/6658/5879>

Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in western countries. *American Sociological Review*, v. 63, n. 5, 661-687. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.111.2584&rep=rep1&type=pdf>

Larsen, K., Martin, J. & Morris, R. (2002). Trade in educational services: Trends and emerging issues. *The World Economy*, 25(6), 849-868. Disponível em: <http://www.epb.uni-hamburg.de/erzwiss/lohmann/datenbank/Larsen-Martin-Morris-EduTrade2002.pdf>;

Latorre, A. (1964). *Universidad y Sociedad*. Barcelona: Ediciones Ariel;

LeGrand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101, pp. 1236-1267

LeGrand, J. & Bartlett, W. (Eds.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan;

Leslie, L. L. & Johnson, G. P. (1974). The Market Model and Higher Education. *The Journal of Higher Education*, v. 45, n.º 1, 1-20. Disponível em: www.jstor.org/stable/1980645

Levin, H. (2003). The public-private nexus in education. In *Educational partnerships and the State: the paradoxes of governing schools, children, and families* (pp. 171-186). US: Palgrave Macmillan;

Lima, L. C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia: revista da Faculdade de Letras*. ISSN 0872-3419, 19, 227-253. Disponível em : <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11727/1/Artigo%20Revista%20Sociologia%20n%C2%BA19%20%282009%29.pdf>

Lima, L. C. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática*, v. 21, n.º 38, 1-18. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/17208/1/Artigo%20LCL,%20Rio%20Claro.pdf>

Lima, L. C., Azevedo, M., & Catani, A. (2008). O Processo de Bolonha, a Avaliação da educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação, Campinas*. V. 13, n.º 1, 7-36. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>;

Loureiro, A. & Cristóvão, A. (2000). A Universidade ao encontro da comunidade: traços do perfil da actividade de extensão de uma universidade. *Revista Portuguesa de Educação*, 2000, 13(2), 243-266. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/374/37413212/>;

Lyall, K. C. & Sell, K. R. (2006). The De Facto Privatization of American Public Higher Education. *Change: The magazine of higher learning*, 38: 1, 6-13. DOI: 10.3200/CHNG.38.1.6-13;

Lynch, K. (2006). Neo-liberalism and marketisation: the implications for higher education. *European Educational Research Journal*, 5 (1), 1-17. DOI: 10.2304/eej.2006.5.1.1;

Lynch, K. & Ivancheva, M. (2015). Academic freedom and the commercialization of universities: a critical ethical analysis. *Ethics in Science and Environmental Politics*, v. 15, 1-15. DOI: 10.3354/ese00160;

Mainardes, E., Alves, A., Raposo, M. & Domingues, M. (2012). Marketing in higher education: A comparative analysis of the Brazil and Portuguese cases. *International Revue of Nonprofit Marketing*, v. 9, pp. 43-63, DOI: 10.1007/s12208-011-0077-6, Springer;

Mano, M. & Marques, M. (2012). Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade. *Revista de Administração Pública*. n.º 46, 721-736. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7109/5659>;

Marcucci, P. & Johnstone, B. D. (2007). Tuiton Fee Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. *Journal of Higher Education, Policy and Management*, 29(1), 25-40. <http://dx.doi.org/10.1080/13600800600980015>;

Marginson, S. (2007). University mission and identity for a post post-public era. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 117-131. <http://dx.doi.org/10.1080/07294360601166851>

Marginson, S. (2007 b). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education*, 53(3), 307-333. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-005-8230-y>;

Marginson, S. (2011). Higher education and public good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433. DOI: 10.1111/j.1468-2273.2011.00496.x

Marginson, S. (2012, Julho). *The problem of public good (s) in higher education*. Paper presented in 41st Australian Conference of Economists, Melbourne, Australia. Disponível em <https://www.ses.unam.mx/cursos2014/pdf/Marginson.pdf>

Marginson, S. & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281-309. DOI: [10.1023/A:1014699605875](https://doi.org/10.1023/A:1014699605875)

Martins, A. (2013). Lisboa, a cidade e o Estudo: a Universidade de Lisboa no primeiro século da sua existência. In: Nóvoa, A. (dir.), Fernandes, H. (coord.). *A Universidade Medieval em Lisboa – Séculos XIII-XVI* (. Lisboa: Tinta-da-China

McCowan, T. (2012). Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 111-128. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00071005.2011.648605>

McMahon, W. (2009). *The Private and Social Benefits of Higher Education. Higher Learning, Greater Goal*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press;

McMahon, W. W. (2010). The private and social benefits of higher education: the evidence, their value and policy implications. *Advancing Higher Education*. 1-12, TIAA-CREF Institute. University of Illinois. Disponível em http://www.philadelphia.edu.jo/centers/iro/The_private_and_social_benefits_of_higher_education.pdf;

McNeely, I. (2002). The Unity of Teaching and Research: Humboldt's Educational Revolution. *Oregon Humanities*, 32-35. Disponível em: <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/1456/humbrev-mcneely.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;

Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Second Edition;

Mialaret, G. (1996). *As Ciências da Educação*. Lisboa: Livros e Leituras;

Middleton, C. (2000). Models of State and Market in the 'Modernization' of Higher Education. *British Journal of Sociology of Education*, v. 21. N.º 4, 537-554. DOI: 10.1080/713655369;

Mori, W. (2000). Foreword: The Universities' Responsibilities to Society. In: Neave, G. (ed.). *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (xiii-xvi). Oxford: Pergamon Press;

Morgado, J. C. (2009). Processo de Bolonha e Ensino Superior num mundo globalizado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n.º 106, 37-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a03.pdf>

Morgado, J. (2012). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*. Santo Tirso: Editores De Facto;

Myles, J. & Quadagno, J. (2002). Political theories of the welfare state. *Social service review*, 76(1), 34-57. DOI: 10.1086/324607;

Mesquita, L. (2000). *Educação e Desenvolvimento Económico. Contribuição para o estudo da natureza presente de uma relação*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional

Namalefe, S. (2014). A necessary evil – revenue diversification for higher education. *Comparative & International Higher Education* 6 (2014) 5-7. Disponível em: <http://higheredsig.org/cihe/Number06-02.pdf>;

Nascimento, A. T. (2010). O singular caso do estudo de caso: narrativa de um percurso. In: Alves, M. & Azevedo, N. (Eds.). *Investigar em Educação: Desafios da construção de Conhecimento e da formação de investigadores num campo multireferenciado* (65-109). FCT – UIED. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/5287/1/V%C3%A1rios_2010.pdf;

Neave, G. (2000). Universities' responsibilities to Society: An Historical Exploration of an Enduring Issue. In: Neave, G. (ed.) *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (pp. 1-28). Oxford: Pergamon Press;

Neave, G. (2002). Anything goes: or, how the accommodation of Europe's Universities to European Integration integrates an inspiring number of contradictions. *Tertiary Education and Management*, n.º 8, 181-197. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.2002.9967078>

Neave, G. (2003). The Bologna Declaration: some of the historical dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's Systems of Higher Education. *Educational Policy*, v. 17, n.º 1, 141-164. DOI: 10.1177/0895904802239290

Neave, G. (2005). Euro-philiacs, Euro-sceptics and Europhobics: Higher Education Policy, Values and Institutional Research. *Tertiary Education and Management*, n.º 11, 113-129. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.2005.9967142>

Newman, F. (2000). Saving Higher Education's Soul. *The magazine of Higher Learning*, 32: 5, 16-23. DOI: 10.1080/00091380009605736

Norte, A. (2013). Processos de Institucionalização do Estudo Geral Português. In: Nóvoa, A. (dir.), Fernandes, H. (coord.). *A Universidade Medieval em Lisboa – Séculos XIII-XVI*. Lisboa: Tinta-da-China

Nóvoa, A. (2010). Governing without governing. The formation of a European educational space. In: Apple, M., Ball, J. & Gandin, L. (eds.). *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (pp. 264-273). London and New York: Routledge;

Nunes, A. (1996). *Questões preliminares sobre as ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 12ª edição;

Nybom, T. (2003). The Humboldt Legacy: Reflections on the Past, Present and Future of the European University. *Higher Education Policy*, 2006, 16, 141-159. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/248876030_The_Humboldt_Legacy_Reflections_on_the_Past_Present_and_Future_of_the_European_University;

Nybom, T. (2007). A rule-governed Community of Scholars: The Humboldt vision in the History of the European University. In: Peter Maassen-Johan P. Olsen (Eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 55-80). Springer: Dordrecht;

Nybom, T. (2008). University autonomy: a matter of political rhetoric? In: Engwall, L. & Weaire, D. (eds.). *The university in the market, Volume 84* (pp. 133-141). Portland Press;

Nyborg, P. (2003, December). *Institutional Autonomy and higher education governance*. Paper presented in Council of Europe Conference, Implications of the Bologna Process in South East Europe, Strasbourg;

OECD (2000). *Education at a Glance 2000: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2000-en>

OECD (2003). *Education at a Glance 2003: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/educationataglance2003-tablesandcharts.htm>

OECD (2009). *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponível em <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/43636332.pdf>;

OECD (2010). *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/educationataglance2011oecdindicators.htm>

OECD (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing Disponível em: <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>

Oliveira, T. (2007). Origem e memória das universidades medievais. *Varia História*. Belo Horizonte, vol. 23, n.º 37, 113-129. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/vh/v23n37/v23n37a07.pdf>

Olssen, M. & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, v. 20, n.º 3, 313-345. <http://dx.doi.org/10.1080/02680930500108718>;

ONU (1966). Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Resolução n.º 2-200-A de 16 de Dezembro. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

Ozga, J. & Lingard, B. (2007). Globalisation, Education Policy and Politics. In: Lingard, B., & Ozga, J. (Eds.). *The Routledge Falmer reader in education policy and politics*. (pp. 65-82) London and New York: Routledge;

Parker, L. (2012). From Privatised to Hybrid Corporatised Higher Education: A Global Financial Management Discourse. *Financial Accountabillity & Management*, 28(3), 247-267. DOI: 10.1111/j.1468-0408.2012.00544.x;

Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, v. 48, 2, 143-179. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25053959>;

Pierson, P. (2000). Three worlds of welfare state research. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7, 791-821. Disponível em: <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Pierson2000.pdf>;

Quiggin, J. (1999). Human Capital Theory and Educational Policy in Australia. *The Australian Economic Review*, v. 32, n. 2, 130-144. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4752333_Human_Capital_Theory_and_Education_Policy_in_Australia;

Quivy, R. & Campenhoudt, LV. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva;

Rhoades, G. & Slaughter, S. (1997). Capitalism, Managed Professionals, and Supply-side Higher Education. *Social Text*, n. ° 51, 9-38. Disponível em www.jstor.org/stable/466645;

Ribeiro, G. (2006). Afinal, o que a Organização Mundial do Comércio tem a ver com a educação superior. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(2), 137-156. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a08v49n2.pdf>;

Rinne, R. & Koivula, J. (2005). The Changing Place of the University and a Clash of Values. The Entrepreneurial University in the European Knowledge Society. A Review of the Literature. *Higher Education Management and Policy*, v. 17, n. 3, OCDE, 91-123. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/higher-education-management-and-policy/the-changing-place-of-the-university-and-a-clash-of-values_hemp-v17-art20-en#.WaADsj6GPIU;

Roberts, J., Cruz, A. & Herbst, J. (2001). Chapter 6: Exporting Models. In: Ridder-Symoens, H. (ed.) *A History of the University in Europe, Volume II: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 256-284). Cambridge University Press;

Robertson, S., Bonal, X., & Dale, R. (2002). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. *Comparative education review*, 46(4), 472-496. DOI: 10.1086/343122;

Rüegg, W. (1992). Foreword. In: Ridder-Symoens (ed.) *A History of the University in Europe. Volume I Universities in the Middle Ages* (pp. xix-xxvii). Cambridge University Press;

Rüegg, W. (1992). Epilogue: The rise of humanism. In: Ridder-Symoens (ed.) *A History of the University in Europe. Volume I Universities in the Middle Ages* (pp. 442-468). Cambridge University Press;

Rydder-Simoens, H. (2001). Chapter 4: Management and Resources. In: Ridder-Symoens, H. (ed.) *A History of the University in Europe, Volume II: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 155-209). Cambridge University Press;

Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade*. Porto: Edições Afrontamento;

Santos, B. (1999, Março). *The Welfare State in Portugal: between conflicting globalizations*. Paper presented at the Center for European Studies, Harvard University;

Santos, B. (2004). *A universidade no século XXI. Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez Editora. 3ª edição;

Santos, S. (1999). Contributos para o estudo do desenvolvimento da autonomia universitária em Portugal desde o 25 de Abril. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 12, n. 1, 7-29;.

Sanyal, B. (1998). *Diversification of sources and the role of privatization in financing higher education in the Arab States region*. Paris: International Institute for Education Planning/UNESCO.

Disponível

em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001142/114203e.pdf>;

- Sanyal, B. & Johnstone, B. (2011). International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects*, 41, 157-175. DOI 10.1007/s11125-011-9180-z;
- Sanyal, B. & Martin, M. (2006). Financing Higher Education: International Perspectives. *Higher Education in the World*, 3-19
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, v. 51, n. 1, 1-17;
- Schultz, T. (1987). Education and population quality. In: Psacharopoulos, G. (ed.). *Economics of education: Research and studies* (pp. 11-14). Oxford: Pergamon Press;
- Schwinges, R. C. (1992). Chapter 6: Admission. In: Ridder-Symoens (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1 Universities in the Middle Ages* (pp. 171-194) Cambridge University Press;
- Scott, A. & Pasqualoni, P. (2016). Invoking Humboldt: The German Model. In: Cotê, J. & Furlong, A. (eds.). *The Routledge Handbook of the Sociology of Higher Education* (1-13. London: Routledge;
- Scott, J. (2006). The mission of the university: Medieval to postmodern transformations. *The journal of higher education*, 77(1), 1-39. <http://dx.doi.org/10.1080/00221546.2006.11778917>
- Seixas, A. (2003). *Políticas educativas e ensino superior em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Serrão, J. (1983). *História das Universidades*. Porto: Lello & Irmão Editores;
- Shleifer, A. (1998). State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*. V. 12, n. 4, 133-150. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w6665.pdf>;
- Silva, C. (2011). Ensino Superior, Desigualdades Sociais e Processo de Bolonha: do velho ao novo elitismo na “sociedade do conhecimento”. *Revista Travessias*, n.º 10, 79-102. Disponível em: http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/M_Html/Mid_180/Anexos/Manuel_Carlos_Silva_-_Intervencao.pdf;

- Silva, F. (2006). Universidade: a ideia e a história. *Estudos Avançados* 20 (56), 191-201. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28634.pdf>;
- Simão, J. (2003) *Modernização do Ensino Superior: da rutura à excelência*. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas;
- Siqueira, A. (2004). The regulation of the commercial approach to the educational sector by WTO/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, (26), 145-156. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a11.pdf>;
- Slaughter, S. & Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies and the entrepreneurial university*. Baltimore/London, The John Hopkins University Press;
- Souza, S. & Oliveira, R. (2003). Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. *Educação e Sociedade Campinas*, v. 24, n.º 84, 873-895. Disponível em www.cedes.unicamp.br
- St. George, E. (2006). Positioning higher education for the knowledge based economy. *Higher Education*, 52, pp. 589-610. Springer. DOI: 10.1007/s10734-005-0955-0
- Stake, R. E. (2007). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Stejar, C. (2011). Higher Education: Public good or public service? Analysis from the perspective of internalization of education. *Management & Marketing Challenges for the Knowledge Society*, Vol. 6. N.º 1, 139-150. Disponível em: <http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/216.pdf>;
- Stiglitz, J. (1999). Knowledge as a Global Public Good. In: Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (Eds.). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century* (pp. 308-326). New York: Oxford University Press;
- Stiglitz, J. (2001). Redefining the Role of the State. *World Economics*, vol. 2, n.º 3, 45-86. Disponível em: https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2001_World_Economics.pdf;

Stoer, S. R. (1983). A Reforma de Veiga Simão no Ensino: projeto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”? *Análise Social*, v. XIX (77-78-79), 793-822. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223465326H7aDW8sd7Bn98GQ5.pdf>;

Teixeira, P. & Koryakina, T. (2013). Funding reforms and revenue diversification – patterns, challenges and rhetoric. *Studies in Higher Education*, 38: 2, 174-191. DOI: 10.1080/03075079.2011.573844;

Thorens, J. (2000). Proposal for an International Declaration on Academic Freedom and University Autonomy. In: Neave, G. (ed.). *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (pp. 271-282). Oxford: Pergamon Press;

Tilak, J. (2006). Private higher education: Philanthropy to profits. In: *Higher education in the world 2006: The financing of universities* (pp. 113–121). Barcelona: Global University Network for Innovation and Palgrave Macmillan. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/6956/2006-02_eng_tilak.pdf;

Tilak, J. (2009). Higher education: a public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. *Prospects*, 38, 449-466. DOI 10.1007/s 11125-009-9093-2.

Trow, M. (1972). The Expansion and Transformation of Higher Education. *International Review of Education / Internationale Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale De L'Education*, 18(1), 61-84. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3443177>

Trow, M. (1996). Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective. *Research and Occasional Papers Series*. Center for Studies in Higher Education, Berkeley, University of California. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/6q21h265>

UNICEF (1989). Convenção dos Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101111>;

Vala, J. (1994). A Análise de Conteúdo. In: Silva, A. & Pinto, M. (Orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 102-128). Porto: Edições Afrontamento;

Van Vught, F. (2008). Mission diversity and reputation in higher education. *Higher Education Policy*, 21(2), 151-174. DOI: [10.1057/hep.2008.5](https://doi.org/10.1057/hep.2008.5);

Veiga, A., Magalhães, A., Sousa, S., Ribeiro, F. & Amaral, A. (2014). A reconfiguração da gestão universitária em Portugal. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 41, 7-23. Disponível em: http://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC41_A_Veiga_et_al_.pdf;

Veiga A. & Amaral, A. (2009). Survey on the implementation of the Bologna Process in Portugal. *Higher Education*, 57, 57-69. DOI: [10.1007/s10734-008-9132-6](https://doi.org/10.1007/s10734-008-9132-6);

Webb, J. (2015). A path to sustainability: how revenue diversification helps colleges and universities survive tough economic conditions. *Journal of International & Interdisciplinary Business Research*, Vol. 2, 69-97. Available at: <http://scholars.fhsu.edu/jiibr/vol2/iss1/7>

Weidman, J. (1995). Diversifying Finance of Higher Education Systems in the Third World: The cases of Kenya and Mongolia. *Education Policy Analysis Archives*. V. 3, n.r 5, 1-13. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/49609863_Diversifying_Finance_of_Higher_Education_Systems_in_the_Third_World_The_Cases_of_Kenya_and_Mongolia;

Weiler, H. (2000). States, markets and university funding: New paradigms for the reform of higher education in Europe. *Compare*, 30(3), 333-339. <http://dx.doi.org/10.1080/713657469>

William, H. (1999). The Economics of Higher Education in the United States – What can other developed countries learn from it?. In: Hirsch, W. & Weber, L. (eds.) *Challenges facing Higher Education at the Millenium* (pp. 65-72). Arizona: American Council of Education and Oryx Press;

Wolff, K. (2000). Academic Freedom and University Autonomy. In: Neave, G. (ed.). *The Universities' responsibilities to society. International Perspectives. Issues in Higher Education* (pp. 196-205). Oxford: Pergamon Press;

Woodhall, M. (1987). Economics of Education: A Review. In: Psacharopoulos, G. (ed.). *Economics of education: Research and studies* (pp. 1-8). Oxford: Pergamon Press;

Woodhall, M. (1987 b). Human Capital Concepts. In: Psacharopoulos, G. (ed.). *Economics of education: Research and studies* (pp. 21-24). Oxford: Pergamon Press;

Woodhall, M. (2007). *Funding Higher Education: The contribution of economic thinking to debate and policy development*. Education. Working paper series, number 8, The World Bank, disponível em http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-109979877269/547664-1099079956815/Funding_highered_wsp8.pdf

Wright, K. (2001). Generosity vs. altruism: Philanthropy and charity in the United States and United Kingdom. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 12(4), 399-416. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/29061/1/Cswp17_web.pdf;

Yin, R. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 4ª edição. São Paulo: Bookman Editora.

Yin, R. (2011). *Qualitative Research from start to finish*. New York: Guilford Press

Zideman, A. & Albrecht, D. (1995). *Financing universities in developing countries*. The Stanford Series on Education & Public Policy: 16. London: The Falmer Press